

Н. В. Мішина

**ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ:
МИНУЛЕ, СУЧАСНЕ, ПЕРСПЕКТИВИ**

Монографія

ВИДАВНИЦТВО
ОРІАН
НАДУ

2008

УДК 352.075.1

М 71

ББК 67.9(2)300.669+67.9(4Укр)300.669

Рецензенти:

Пойченко А. М. – доктор політичних наук, професор.

Саханенко С. Є. – доктор наук з державного управління.

Липовська Н. А. – доктор наук з державного управління, доцент.

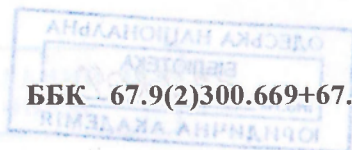
Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президентіві України.

Протокол № 113/10-10 від 18 грудня 2007 року.

Мішина Н. В.

М 71 Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи:
Монографія. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 240 с.

ISBN 978-966-394-003-8



ББК 67.9(2)300.669+67.9(4Укр)300.669

ISBN 978-966-394-003-8

© ОРІДУ НАДУ

при Президентіві України, 2008.

© Мішина Н. В., 2008.

ВСТУП.....	4
-------------------	----------

Розділ 1.

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ: РЕТРОСПЕКТИВА ПОЯВИ І ДОКТРИНАЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ.....	7
--	----------

1.1. Передумови появи органів самоорганізації населення.	11
1.2. Виникнення домових, вуличних, квартальних тощо комітетів (1917–1937 роки).	14
1.3. Виникнення домових, вуличних, квартальних тощо комітетів.	20
1.4. Виникнення вуличних, квартальних тощо комітетів.	39

Розділ 2.

СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ (1938–1990 роки).....	85
---	-----------

Розділ 3.

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ.....	139
---	------------

3.1. Органи самоорганізації населення як елемент системи місцевого самоврядування (з 1990 року по теперішній час).	139
3.2. Органи самоорганізації населення як інститут громадянського суспільства.	165

ВИСНОВКИ.....	194
----------------------	------------

ЛІТЕРАТУРА.....	202
------------------------	------------

Вступ

На сучасному етапі в Україні органи самоорганізації населення як елемент системи місцевого самоврядування знаходяться у процесі становлення. Незважаючи на те, що ці органи існують в Україні з дати проголошення її незалежності, а на території сучасної України існували і до створення незалежної держави, привертає увагу невелика кількість пов'язаних з ними доктринальних досліджень. Що ж до відповідної нормативно-правової бази, то вона уявляється недостатньою та певною мірою суперечливою.

Так, жоден законодавчий акт не містить чіткої вказівки на природу цих органів. Отже, однією з найбільш нагальних потреб є необхідність точного визначення природи органів самоорганізації населення – думається, що її чітке закріплення в законодавстві значно активізує процеси створення нових та функціонування існуючих органів самоорганізації населення. Це буде цілком відповідати положенням Концепції адміністративної реформи, які передбачають необхідність «подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад», а також звертають увагу на необхідність забезпечити «розвиток ініціативи та модальності населення, створення органів самоорганізації населення» [1].

Ще один приклад: на сучасному етапі існує два нормативних визначення терміна «органи самоорганізації населення», причому одне визначення доповнює інше, але жодне з них не є коректним, тому що не містить усіх істотних ознак цих органів. Крім того, законодавець досі чітко та однозначно не визначив коло осіб, які мають право ініціювати створення та брати участь у формуванні органів самоорганізації населення.

Отже, існує багато питань, які стосуються органів самоорганізації населення та потребують або більш чіткого врегулювання, або врегулювання взагалі, причому переважно державними органами – адже хоча органи місцевого самоврядування, прагнучи прискорити процес та запобігти існуючі нормативні прогалини, приймають локальні нормативні акти,

однак без закріплення на державному рівні відповідних положень ефективність їхніх зусиль істотно зменшується.

Певні кроки в цьому напрямку вже зроблено – на розгляді у Верховній Раді України знаходяться три законопроекти, які стосуються безпосередньо органів самоорганізації населення. Два з них передбачають внесення змін та доповнень до відповідних статей Конституції України і Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», а третій – викладення у новій редакції Закону України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення».

Уявляється, що вирішення наведених вище як приклади та інших, не менш актуальних питань, на науковому рівні сприятиме внесенню відповідних змін до законодавства України, що позитивно вплине на динаміку створення нових та на ефективність функціонування існуючих органів самоорганізації населення. Подальша ж активізація діяльності органів самоорганізації населення, саме з огляду на те, що вони є елементом системи місцевого самоврядування, може істотно поліпшити діяльність цієї системи. Як засвідчує досвід демократичних держав «зі стажем», саме органи самоорганізації населення або їхні аналоги сприяють залученню населення до політичного життя, підвищенню інтересу до співробітництва із органами місцевого самоврядування та у підсумку – змінюють життя територіального колективу на краще за рахунок того, що інтереси саме членів цього колективу було доведено до відома відповідних органів, в першу чергу – органів місцевого самоврядування, або, самоорганізувавшись, члени територіального колективу знаходять спосіб вирішити проблему самостійно; на практиці дуже часто трапляється, що такий варіант є більш швидким та менш ресурсоємним. У більшості таких держав аналоги органів самоорганізації населення не входять до системи місцевого самоврядування, а існують виключно як інститути добровільного Неприбуткового (третього) сектору; саме тому у дослідженні про відповідний зарубіжний досвід йдеться у розділі, в якому органи самоорганізації населення в Україні розглядаються як інститути цього сектору.

Не менш цікавим і корисним, ніж зарубіжний досвід, уявляється досвід національний. Глибоке вивчення нормативних і доктринальних першоджерел, а також періодичних видань часів появи та розвитку історичних аналогів органів самоорганізації населення на території України надає підстави стверджувати, що їхнє функціонування відзначалося найбільшою ефективністю саме тоді, коли державні органи випрацьовували чітке місце цих органів серед інших інститутів та чітке бачення їхньої ролі у вирішенні певних проблем, а потім здійснювали нормативне регулювання їхньої діяльності, спираючись на ці концептуальні засади.

У дослідженні автор зосереджується на розгляді органів самоорганізації населення у містах – на сучасному етапі в Україні їхня кількість є значно більшою, ніж кількість органів самоорганізації населення у сільських населених пунктах. Звісно, певні висновки та пропозиції будуть універсальними і для перших, і для других, але відмінностей все ж таки буде більше. В першу чергу це пояснюється наявністю всередині сільських територіальних колективів дуже стійких соціальних зв'язків між їхніми членами – максимально стійких у порівнянні з іншими територіальними колективами, в тому числі селищ, і особливо міст.

Розділ 1.

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ: РЕТРОСПЕКТИВА ПОЯВИ І ДОКТРИНАЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Незважаючи на розповсюдженість та численність органів самоорганізації населення, на істотну роль цих органів в житті держави, кількість досліджень їхньої діяльності на монографічному рівні є відносно невеликою. Наскільки відомо автору, першою доктринальною працею, яка була присвячена виключно одному з різновидів органів самоорганізації населення, була робота С. Чугунова «Вуличні комітети. Досвід роботи вуличних комітетів міст Московської області (Москва, 1935 рік, 31 сторінка) [2]. Сам автор з приводу своєї роботи висловлювався так: «ця брошура є, наскільки нам відомо, першою самостійною роботою, що узагальнює практику роботи вуличних комітетів. Із трьох брошур Тульської міськради одна дає тільки директивні матеріали («Комитеты улиц г. Тулы, их организация и задачи», Тула 1934 р.), друга узагальнює тільки перші кроки тільки – но створених комітетів м. Тули («Комитеты улиц г. Тулы в борьбе за благоустройство г. Тулы», 1934р.), третя показує роботу трьох комітетів м. Тули («Опыт работы комсодов по благоустройству Тулы», Тула, 1934р.). Крім того у брошурі Н.Валевського «За благоустройство городов» (видавництво «Власть советов», М., 1935 р.) є невелика глава «Комитеты вулиць», що є спробою підсумувати досвід роботи вуличних комітетів» [2, с. 3].

Наступне доктринальне дослідження значного обсягу, що було присвячено виключно одному з різновидів органів самоорганізації населення, з'являється лише у 1960 році: Г. О. Антіпін і В. М. Михалкевич випускають книгу «Вуличні комітети у місті і на селі» (Москва, 1960 рік, 39 сторінок) [3]. У цій роботі коментувалися чинні на той час Положення про вуличні комітети, затверджені на міському чи обласному рівні, і були

лише певні міркування авторів, переважно стосовно різниці між міськими і сільськими та селищними комітетами.

Двома роками пізніше з'являється перше дослідження домових комітетів на доктринальному рівні – книга В. М. Літовкіна і В. П. Балезіна «Общественные домовые комитеты» (Москва, 1962 рік, 52 сторінки) [4]. В першій частині фактично міститься Положення «Про громадський домовий комітет у державному житловому фонді» з коментарями авторів, які деталізують майже кожен норму цього документу прикладами із практики. Наприклад, розповідаючи про вибори домового комітету, автори наводять весь процес звітної – виборчої кампанії – спочатку на «локальних» зборах обираються уповноважені (відповідальні) за будинки, під'їзди, поверхи, комунальні квартири, потім – дільничні домові комітети, і тільки потім скликаються загальні звітно-виборчі збори, на яких старий комітет звітує перед виборцями, а потім переобирається [4, с. 10.. Друга частина присвячена тому, як домові комітети виконують свої повноваження у двох сферах – благоустрою і санітарії та культурно-масовій роботі і роботі з дітьми. Тут автори зосереджуються виключно на численних прикладах із практики роботи домових комітетів.

Аналогічна праця, але дещо менша за обсягом, з'явилася майже у той самий час в Білоруській РСР – А. Зерняк, В. Чигир і С. Фалович видали брошуру «Общественные домовые комитеты (опыт работы)» (Мінськ, 1963, 32 сторінки). За словами авторів, «брошура знайомить читачів із досвідом роботи деяких домових комітетів республіки, що досягли хороших результатів у боротьбі за збереження державного житлового фонду, благоустрою дворових територій, у культурно-масовій та виховній роботі серед мешканців» [5, с. 26].

Через декілька років вуличні комітети знов привертають увагу дослідників – виходить друком книга Б. М. Габрічідзе і О. К. Конєва «Уличные (квартальные) комитеты» (Москва, 1965, 71 сторінка) [6]. Дослідження починається з теоретичних напрацювань авторів у відповідному напрямку, але більша його частина присвячена опису сучасного (станом на 1965 рік) досвіду функціонування вуличних і квартальних комітетів. Як і попередні роботи, книга містить коментарі автора до обласних і

міських Положень, але додатково автор розглядає ще й відповідні крайові нормативно-правові акти.

Незважаючи на обсяг у 71 сторінку, ця робота була найбільш детальною працею, присвяченою різновиду органів самоорганізації населення в СРСР. Книга містить п'ять розділів. Перший носить назву «Вуличні (квартильні) комітети – форма участі громадськості у господарському та культурному будівництві», другий – «Основні задачі і права вуличних (квартильних) комітетів», третій присвячено порядку утворення вуличних (квартильних) комітетів і організації їхньої роботи. У четвертому розділі детально характеризується діяльність вуличних (квартильних) комітетів за такими напрямками: благоустрій, збереження та використання житлового фонду; комуністичне виховання трудящих; контроль за дотриманням правил соціалістичного співжиття і участь в охороні громадського порядку; сприяння місцевим радянським органам у здійсненні організаційно-масової роботи. Роботу завершують положення про керівництво виконкомів місцевих Рад вуличними (квартильними) комітетами.

Після проголошення незалежності України інститут самоорганізації населення привертав увагу багатьох вчених, але єдиним дослідженням монографічного рівня у цій сфері залишається дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук О. С. Орловського «Правовий статус органів самоорганізації населення» (Одеса, 2004 рік, 265 сторінок) [7]. Крім того, О. С. Орловський виступав як автор чи співавтор при виданні серії брошур, присвяченої органам самоорганізації населення:

- «Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации» (Одеса, 2004 рік, 132 сторінки) [8], у 2006 році вийшло друге видання, виправлене та доповнене [9];
- у співавторстві з А. С. Крупніком – «Делопроизводство в органах самоорганизации населения: сборник правил и типовых форм» (Одеса, 2004, 96 сторінок) [10];
- у співавторстві з А. С. Крупніком – «Делегирование полномочий органам самоорганизации населения. Сборник нормативных

материалов и методические рекомендации» (Одеса, 2005, 60 сторінок) [11];

– у співавторстві з В. І. Брудним і А. С. Крупніком – «Методика отбора органов самоорганизации населения для делегирования им Одесским городским советом части собственных полномочий, финансов и имущества» (Одеса, 2005, 40 сторінок) [12].

Брошури мають науково-практичний характер і розраховані на більш широку аудиторію, ніж монографічні дослідження, які було охарактеризовано вище.

Що стосується авторів, які хоча і не досліджували тільки домові, вуличні тощо комітети, але не залишали їх поза межами своїх робіт, то їхній внесок у розвиток цих інститутів буде охарактеризовано при розгляді відповідних періодів існування органів самоорганізації населення.

Що ж до періодичних видань, то, наскільки відомо автору, на сучасному етапі в Україні єдиним зареєстрованим державою печатним органом, який представляє інтереси виключно органів самоорганізації населення, є газета «Соседский вестник»; аналогів цьому печатному органу не існувало та не існує. Газета зареєстрована Одеським обласним управлінням юстиції (реєстраційне посвідчення № 1133–14-Р, серія ОД від 01.06.2006 р.) як обласний друкований засіб масової інформації. До моменту реєстрації, з липня 2004 року видавався інформаційний бюлетень «Сусідський вісник» (вийшло 20 випусків). Обсяг газети – А2, тираж – 10 000 екземплярів, періодичність виходу – 1 раз на місяць.

Засновником газети є Одеська міська громадська організація «Лицем до лица». Газета не має статусу юридичної особи, а також не має штатного персоналу – публікації готуються переважно волонтерами із числа членів Редакційної ради газети, журналістами із місцевих засобів масової інформації, а також власними кореспондентами газети із числа голів органів самоорганізації населення. Газета видається за рахунок грантів національних і міжнародних донорських організацій, а також благодійних внесків фізичних і юридичних осіб. Це надає можливість розповсюджувати її безплатно серед мешканців міста Одеси через органи самоорганізації населення, громадські організації, юридичні клініки, ор-

гати місцевого самоврядування, комунальні підприємства, що працюють в житлово-комунальній сфері, а також на різноманітних публічних заходах міського, всеукраїнського і міжнародного характеру.

1.1. Передумови появи органів самоорганізації населення.

На сучасному етапі в Україні органи самоорганізації населення входять до системи місцевого самоврядування, але не вважаються органами місцевого самоврядування, бо мають природу, дещо відмінну від останніх. Історичні аналоги органів самоорганізації населення виникли раніше, ніж органи місцевого самоврядування. Вони (тобто історичні аналоги) почали з'являтися з появою населених пунктів – це і віче, і загальні збори, і сходи населення.

Реформування органів самоорганізації населення уявляється неможливим без вивчення та використання історичного досвіду. Але коли йдеться про органи самоорганізації населення, існує думка, що історичний досвід переважно вказує на помилки, яким можна запобігти, і тільки інколи падає ідея для нових ефективних рішень. Деякі вчені, наприклад, Л. Лаптева, пов'язують це з тим, що «за 70 років радянської влади була втрачена культура не тільки територіального, але й громадського, корпоративного самоврядування» [13, с. 108]. Дещо іншої позиції дотримуються О. Замотасів та А. Уріханян, визначаючи початок спаду традицій самоврядування моментом татаро-монгольської навали у 1238 році. «За цей час створювались та зникали цілі держави, неодноразово переглядалася політична карта, а психологія так і не змінилась. А до того... була розповсюджена вічева системи, існували зачатки громадянського суспільства, коли населення мало можливість висловитися. Існувало досить сильне внутрігромадське самоврядування», стверджують вони [14, с. 35].

До початку XX століття наявності стійких прямих соціальних зв'язків всередині громади, а отже – і ефективному функціонуванню аналогів сучасних органів самоорганізації населення, в першу чергу сприяли:

- кількісна перевага невеликих населених пунктів, у яких застосовувалися відносно архаїчні форми самоорганізації та самоврядування, – більшість мешканців знали один одного, і завдяки

- цьому проблема могла бути вирішена в рамках сходу (віче);
- сильний релігійний вплив на людину, завдяки якому більшість населення шанувала, високо оцінювала та додержувалася при-
таманних християнству традицій милосердя, співчуття, благо-
дійності, взаємної допомоги, меценатства.

Історичні аналоги сільських та селищних комітетів, один раз з'явившись, вже не припиняли свого існування, функціонуючи під різними назвами, незважаючи на наявність або відсутність відповідного нормативного регулювання їхньої діяльності з боку держави. Зовсім іншою була ситуація із органами самоорганізації населення, що існують в містах. Саме про них йтиметься у цій монографії. Розглядаючи самоорганізацію населення за місцем проживання у містах, уявляється доцільним брати до уваги не тільки якість стійких прямих соціальних зв'язків всередині громади, але й стан із забезпеченням мешканців міст якісним житлом та стан благоустрою цих населених пунктів. На думку автора, це обумовлюється тим, що на відміну від історичних аналогів сільських та селищних комітетів, які виникли внаслідок еволюційного розвитку відносин самоврядування та самоорганізації в сільських населених пунктах, домові, вуличні, квартальні тощо комітети своєю появою завдячують кризовим ситуаціям, що виникали з приводу житлового питання та з приводу благоустрою.

Наступними після історичних аналогів сільських та селищних комітетів виникли домові комітети, але це сталося набагато пізніше, на початку XX століття. «У чудовому підручнику відомого російського правознавця І. Є. Андріївського «Поліцейське право», який вийшов у Санкт-Петербурзі у 1871 році, немає ні слова про щось подібне до територіального громадського самоврядування,» – зазначають дослідники самоорганізації населення у містах, і продовжують: «причина полягає в тому, що в цей період переважає приватна власність на будинки, які власники використовують для своїх цілей чи здають в найм. Кожен домовласник повинен був сам вирішувати проблеми, які виникали, відповідальність же за загальний міський благоустрій покладалася на муніципалітет як на представника місцевої громади» [15, с. 67]. Звісно, між мешканцями

таких будинків прямі соціальні зв'язки також існували, але вони були значно слабкішими у порівнянні із тими, що встановлювалися у громадах сільської місцевості.

Хронологічні рамки роботи встановлено з огляду на те, що перші органи самоорганізації населення в містах – домові комітети – виникли на початку ХХ століття. Отже, історична ретроспектива появи та функціонування органів самоорганізації населення охоплює усе ХХ та початок ХХІ століття. Що ж до просторових рамок роботи, то автор на кожному історичному етапі розглядає тільки ту частину України, яка з початку ХХ сторіччя до 1991 року входила до складу, відповідно, Російської Імперії, Радянської Росії та СРСР. Таким чином, поза увагою автора свідомо залишилися нормативні акти, які діяли на тих частинах території сучасної України, які майже до середини ХХ сторіччя знаходилися у складі Польщі, Румунії, Чехословаччини.

Існує вкрай мало нормативно-правових актів, які містять норми щодо правового положення органів самоорганізації населення, і навіть таких, що містять хоча б згадку про ці органи. Акти, про які йдеться у дослідженні, було виявлено після перегляду та вивчення усіх основних офіційних видань текстів нормативно-правових актів за весь вказаний період – автором було проглянуто усі випуски Збірника Указонень та Розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету, Збірника Указонень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України, Відомостей Верховної Ради УРСР, Відомостей Верховної Ради України, інших офіційних видань.

Коли йдеться про органи самоорганізації населення, у вивченні відповідного досвіду існують певні особливості та труднощі. Як зазначають дослідники виникнення вуличних, квартальних комітетів, активісти, «навіть не створюючи вуличного комітету, ...спостерігали за якістю ремонтів у будинках, перевіряли санітарний стан квартир, проводили заходи з озеленення двору, залучаючи до догляду за насадженнями дітей» [16]. Навіть якщо створення комітетів набувало офіційного оформлення, «збори домових комітетів проводились не регулярно, а за необхідністю, мірю накопичення чи спонтанного виникнення якої-небудь проблеми в

даному будинку. По ходу зборів ніяких протоколів визначеної форми не велося. Тому документальні свідoctва діяльності домових комітетів знайти досить важко, і це створює ускладнення у вивченні даного питання. Якщо і були спроби документально зафіксувати те чи інше рішення домового комітету, – це були фрагментарні явища. Можливо, в яких-небудь сімейних архівах, у активістів і членів цих організацій збереглися подібні матеріали. Основними джерелами з вивчення даної проблеми є особисті спогади, автобіографічні розповіді (усні чи письмові)» [17, с. 77]. Найбільша кількість фактичних даних отримана автором завдяки пзогляданню періодичних видань 1930–х–1980–х років – газет «Правда», «Известия», журналів «Власть советов», «Советское строительство», «Социалистический город», «Советы депутатов трудящихся», «Радянська Україна», деяких інших.

1.2. Виникнення домових, вуличних, кварталних тощо комітетів (1917–1937 роки).

В останній третині XIX сторіччя житлова криза у містах набула значного розміру. У 1872 році І. Гольсміт писав «декілька років тому з'явилися перші ознаки... квартирного лиха, які загрожують у подальшому велими серйозними наслідками, якщо своєчасно не будуть прийняті належні заходи до знищення лиха» [18]. Але у держави не було достатньо коштів для впровадження необхідних своєчасних заходів. Крім того, не було і відповідних традицій вирішення таких питань державою, а отже – необхідного досвіду. Адже, як було зазначено В. Святловським у докладі Другому Московському Гігієнічному Товариству 20 січня 1895 року «Постановка квартирного питання на Заході і новіші його дослідження», «усі... дешеві квартири – продукт діяльності філантропії, за допомогою якої російське суспільство досі взагалі розв'язувало квартирне питання» [19, с. 124]. В іншій своїй праці він зазначає: «окремі співчутливі особи, кожна своїм чином, намагалися задовольнити житлову нужду того кола або групи осіб, яка найбільше викликала в них жалість та співчуття. Так створювалися богадільні і притулки, нічні приюти і будинки з безплатними квартирами» [20, с. 215]. Часто допомогу надавала православна церква.

Підґрунтям для створення перших домових комітетів стали саме благодійницькі організації, особливо ті з них, що були створені у формі товариств, «Товариство надання дешевих квартир нужденним житляам у Санкт-Петербурзі» («Общество доставления дешевых квартир нуждающимся житляам в Санкт-Петербурге», 1861 рік), «Товариство боротьби з житловою нуждою» («Товарищество борьбы с жилищной нуждой», 1902 рік). Деякі елементи організації внутрішнього управління цих товариств були запозичені у комерційних організацій, які брали участь у житловому русі в Російській Імперії наприкінці XIX – на початку XX століття. Серед них слід в першу чергу відзначити домобудівельні товариства та артілі для взаємодопомоги та для придбання житла, що також створювалися в рамках самоорганізації їхніх членів.

Спроба створити інститут домобудівельних товариств була, мабуть, найбільш вдалою спробою вирішення житлового питання державою у цей період; щоправда, вчені зазначали, що «важко підшукати галузь, де б наша безпорадність у веденні громадських справ і починань складалася б з більшою яскравістю і типовістю, ніж у справі устрою домобудівельних товариств на акціонерних началах» [20, с. 289 – 290]. Однак, інші програми зазнали ще більшої невдачі. За період з 1892 по 1902 роки Урядом Російської Імперії було затверджено статuti 20 домобудівельних товариств, в тому числі Київського домобудівельного Товариства у 1895 році і Одеського домоволодільного і будівельного товариства у липні 1900 року [20, с. 292 – 293], а у 1902 році було створено Товариство устрою та покращання житла для трудящого населення, що потребує його. Товариство мало на меті «запроваджувати здорові та дешеві оселі для населення, яке має потребу у такому житлі, у Санкт-Петербурзі і його місцевостях, а також для населення інших місцевостей» [21].

Існували спроби заснувати артілі для взаємодопомоги та для придбання житла; статuti цих артілей також затверджувалися представниками уряду. Виходячи із норм Статуту Київської артілі робітників, майсгрових та службовців для придбання житла і взаємної допомоги, який затвердив 12 грудня 1899 року Міністр Фінансів Статс-Секретар Вітте,

артіль було засновано «з метою доставляти своїм членам можливість мати здорові та зручні житла та надавати підтримку членам артілі ті їхнім родинам у випадку якого-небудь лиха, хвороби, каліцтва, смерті, пожежі тощо у виді грошових коштів (поворотно чи безповоротно) чи у підшукуванні відповідних занять, служби, роботи тощо». Артіль було надано право набувати у власність ділянки для будівництва будинків, відкривати лавки, їдальні, майстерні, улаштовувати бесіди, читання та збори, метою яких є розважання протягом святкового дозвілля, а також засновувати школи для освіти малолітніх і курси з предметів і знань, корисних для членів артілі. В артілі мали право брати участь усі майстрові та робочі, службовці, які отримують оклади не більше 600 карбованців на рік, російські піддані, християнського віросповідання, повнолітні, а також вдови та інші спадкоємці членів артілі, що померли.

Як вже зазначалось вище, в таких артілях широко використовувалася відповідний досвід комерційних організацій, особливо коли йшлося про органи управління і контролю. Так, в артілі створювалися:

- Правління у складі трьох членів: керуючого та двох його заступників; члени Правління обиралися строком на три роки;
- Рада артілі, до складу якої, як правило, входили особи, які заснували артіль. Вони отримували право контролювати дії Правління артілі і відмінати ті постанови, які, за їхньою думкою, могли зашкодити артілі;
- Загальні збори, у яких брали участь усі члени артілі; чергові загальні збори проводилися раз на рік, а надзвичайні – у разі необхідності;
- Збори уповноважених. Уповноважені обиралися на три роки загальними зборами для нагляду за ходом справ, правильністю діяльності Правління та для ревізії каси [22].

Однак все ж таки до початку XX сторіччя основними проблемами, що турбували прогресивну громадськість у зв'язку зі спільним проживанням осіб у багатоквартирних та багатокімнатних будинках типу гуртожитків була не самоорганізація населення за місцем проживання (і як наслідок – зміцнення прямих соціальних зв'язків між мешканцями), а

якість житла та його гігієнічний стан. У 1889 році В. В. Святловський поставив фразу «Погані житла – могила людства» епіграфом до своєї книги «Жилище фабричного рабочего в Малороссии и в Привислянском крае». Його книга містить численні приклади, які ілюструють жахливі умови життя бідних верств населення:

- «цікаве житлове приміщення було знайдено інспекцією на сірникової фабриці Т. Вороніна (Чернігівська губ. (губернія. – Н. М.)): тут роль жилого приміщення має двоповерхова сушильня і до цього 4-х кутового дерев'яного ящику, у який напхана без розбору ціла маса людей обох статей і різного віку – сімейні із немовлятами, юнаки, дівчата і старики, – немає навіть порядної дробини, а лише приставний поміст без перил, с обледенілою (взимку) поверхнею, який немовби навмисно призначений для того, щоб люди ламали собі руки на ноги на цій вкрай крутій нахилений площині»;
- «казармені приміщення більшій частини суконних фабрик (Клинці, Чернігівській губ. (губернії. – Н. М.)) також вельми погані. Майже всюди нари розташовані у два яруси і на верхньому ярусі відчувається сильніша духота. Освітлення дуже погане, і крім нічників із керосином, що розповсюджують кіпоть, ми не помітили інших джерел освітлення. На фабриці М. Гусевої робітник не має свого визначеного місця для сну, а кожен лягає, де попало. У Д. Сапожкова у казармах навіть немає квартирок, а казарма у Машковського побудована над красильнею. Підлоги у казармах бувають у верхніх поверхах дерев'яні, на нижніх – кам'яні, асфальтовані, ріже – земляні. Нари, як правило, дерев'яні, не крашені, і дуже рідко залізні. Щілини нар кишать паразитами. Для підстилки служить, як правило, власний одяг, ріже робітникам видають мішки, що набиті соломною (солом'яні тюф'яки, мати), або рогожі. Одіял і подушок не має ні в кого. Часто робочі сплять, не знімаючи навіть чобіт, побоюючись крадіжки... Кількості місць на нарах, як правило, вистачає лише для одної зміни; робоча зміна, вертаючись у казарми, лягає на міста, ще

вологі від чужого поту. Окремих спалень для малоліток ми ніде не зустріли у Харківському окрузі...» [23, с. 2–3, 10].

У рапорті начальника козацької дивізії, яка задушила у 1905 році повстання революційної Горлівки, було відмічено: «...колишні хати для робітників у Горлівці зараз перетворені на конюшні для конів, але у цих приміщеннях тісно та брудно. Немає де повернутися. Мною, начальником дивізії, наказано конів поставити на конов'язь, бо залишатися у подібних приміщеннях коням я знаходжу неможливим» [24, с. 1].

Дослідники зазначали: «що особливо пригнічує мешканців казармених приміщень – це повна відсутність жодних пристосувань для зберігання одягу, білизни тощо, – словом, відсутність власного куточку» [23, с. 4–5]. Але за наявності численних загроз фізичному та психічному стану мешканців, відсутність власного життєвого простору та відсутність самоорганізації населення за місцем проживання, тобто якості соціальних зв'язків між особами, які спільно проживають в цьому приміщенні, відходила на другий план. На думку науковців, для вирішення проблеми необхідно було розв'язати житлове питання: «...житлова нужда... пагубним чином відображується на моральній атмосфері тих, кого вона душить матеріально. Кому не відомо, який вплив має чисте, спокійне та комфортне житло на самовідчуття тих, хто мешкає в ньому. У великих містах, де велика більшість людей проводить час у праці поза межами свого будинку, думки про затишну та світлу квартиру будуть залучати їх до сімейної оселі, у той час як темна, сира та брудна квартира буде від неї відштовхувати. І не дивно, якщо сумлінний працівник, який стомився від праці та турбот вдень, не має можливості відпочити у спокійному та чистому куточку, має шукати забуття у кабаках» [25, с. 16].

Так як перші органи самоорганізації населення у містах виникли лише у 1917 році, у науковій літературі кінця XIX – початку XX століття знаходимо лише пропозиції щодо доцільності самоорганізації населення за місцем проживання, які мотивувалися висновками вчених щодо можливості покращання завдяки їй ситуації із житловим та пов'язаним з ним санітарно-гігієнічним питанням. Так, В. В. Святловський писав: «квартирне питання в Росії відрізняється той особливістю, що воно не має

своїєї історії, як не має і відповідної спеціальної літератури... Вся наша література зводиться до докладного і правдивого опису дійсності...» та констатував, що за період 1867–1888 років у цій сфері з'явилося 43 праці медико-санітарного характеру [20, с. XIII, XVIII–XX].

Першим монографічним дослідженням з цієї проблеми вважають дисертацію А. Федоровича «Житлові приміщення робітників» («Жилищные помещения рабочих»), яка була захищена в Одесі у 1884 році [20, с. XX]. Але найбільша кількість монографій, доповідей, статей тощо належить перу Із. В. Святловського. Найбільший інтерес представляють дві праці:

- «Житло фабричного робочого у Малоросії і у Привіслянському краї», Чернівці, 1889 рік, 38 сторінок. У книзі міститься опис умов проживання робітників у спеціалізованих житлових приміщеннях фабрик та заводів на частині території сучасної України, що вражають своєю бідністю, та надаються певні міркування автора з цього приводу;
- «Житлове питання з економічної точки зору», Санкт-Петербург, 5 випусків, 1902 рік. У монографії детально розглянуто житлове питання та способи його вирішення в Російській Імперії та за кордоном; книга доповнена численними додатками, серед яких доповіді, статuti інституцій, які створювалися для запобігання житловій нужди тощо.

За допомогою своїх друкованих праць В. В. Святловський намагався привернути увагу уряду та найзаможніших верств населення до вирішення житлових проблем, цілком справедливо пояснюючи, що «квартирні негаразди торкаються всіх верств міського населення, не виключаючи опосередковано і самих заможних. Останні не виключаються тому, що комфорт та вишуканість ізольованих заможних будинків не рятує їхніх мешканців від тих епідемій, що розповсюджуються із нездорових осель бідноти. Вони, так сказати, побічно розплачуються за індиферентність до квартирного лиха, що охопило місто». Дослідник задоволено констатував, що «квартирним питанням займаються не тільки лікарі, гігієністи, техніки, інженери, архітектори, домовласники, комерсанти, але також духовенство та робітники, законодавство і демагоги, магістрати і журналістика, люди самих протилежних партій і напрямків» [20, с. V, VI].

Таким чином, як один із способів вирішення проблеми вже на цьому етапі вчені рекомендують звернутися до самоорганізації населення за місцем проживання. У 1912 році М. Г. Діканський пропонував державі «втручатися у цю галузь, визнавши задоволення житлової нужди справою першої державної важливості», при цьому відзначаючи, що «якими б різноманітними не були шляхи, що ведуть до рішення квартирної проблеми, у першу чергу виступає громадська самодіяльність; вона представляє собою той базис, без якого всяка інша робота у цій галузі не може бути плідною», та зазначаючи, що «і ми (Російська Імперія – Н. М.) вступаємо на шлях громадської взаємодопомоги для задоволення квартирної потреби, – доказом слугує ряд будівельних підприємств, що виникли в останній час у... Києві, Харкові і в інших містах... Квартирне питання досягло у нас надзвичайної напруги, і, не очікуючи вже більше допомоги з якогось боку, зовні, наш середній мешканець міста починає організовуватися» [25, с. 6, с. 201–202].

Житлова криза поглиблюється з початком Першої світової війни – «при дефіциті коштів спостерігається відтік капіталів у військову промисловість, зріст кількості біженців та вимушене використання житла під шпиталі» [26, с. 107]. Значна інфляція примусила царський уряд «вмішатися у житлові відносини між домовласниками та орендарями житла.... в серпні 1915 року було заборонено підвищувати квартирну плату більш тієї плати, яка існувала на день видання обов'язкової постанови. На момент Лютневої революції споживча сила царського карбованця була вже такою низькою, що квартирна плата, яку отримував домовласник, була недостатньою навіть для покриття тільки поточних експлуатаційних розходів. Виник такий стан речей, що домовласнику стало зовсім не вигідно «господарювати», а тим більше витрачати свої кошти для того, щоб збудувати новий будинок» [27, с. 38].

1.3. Виникнення домових, вуличних, кварталних тощо комітетів.

О. Шоміна та Т. Говоренкова датують виникнення перших домових комітетів 1915 роком, зазначаючи, що вони були створені за розпоря-

дженням влади, яка поклала на них організацію розподілу продовольства, видачу хлібних і інших карток. У цей період домові комітети очолювали домовласники або такі, що наймалися, домоуправи [28, с. 229]. Отже, будучи тотожними за назвою сучасним органам самоорганізації населення, домові комітети у 1915 році відрізнялися від сучасних за своєю правовою природою.

Домові комітети, склад яких обирався, вперше «виникли одразу ж після Лютневої революції з ініціативи мешканців для колективної охорони майна та життя осіб, які проживають у будинку. В обов'язки домкому входило прийняття заходів з охорони будинку та спостереження за санітарним станом будинку, ведення обліку громадян, які проживають в будинку, нагляд за виконанням правил обліку військовозобов'язаних» [29, с. 32]. Деякі автори не уточнюють, в часи саме якої революції виникли перші домові комітети, обмежуючись твердженням, що домові комітети «виникли у нас в епоху революції та громадянської війни як орган самоохорони мешканців. До його функцій належала, над усе, охорона будинків від грабіжників та бандитів» [30, с. 57]. Існує і принципово інша точка зору – так, А. Цукерман вважав, що домові комітети виникли в перші післявоєнні роки (мається на увазі Велика Вітчизняна війна. – Н. М.) як громадські комісії сприяння [31, с. 8].

Внаслідок революційних подій у 1918 році на більшій частині території України було проголошено радянську владу. Протягом періоду військового комунізму, коли радянську владу зміцнювали та відстоювали, в тому числі, ведучи громадянську війну, для території сучасної України у той період були характерні «економічна відсталість... та безперервні зміни режимів» [32], – навіть у порівнянні з іншими частинами нової радянської держави.

Розглядаючи органи місцевого самоврядування в перші роки радянської влади, особливо у містах, уявляється доцільним перш за все зазначити, що «міста після Жовтневого перевороту були тими організаційно – революційними центрами на місцях, звідки, як правило, Радянська влада розповсюджувалася на всю губернію» [33, с. 276]. У 1919 році Дєкретом Тимчасового Робітничо-Селянського Уряду України «Про

організацію влади на місцях» було проголошено, що з моменту фактичного захвату влади робочими та найбіднішими селянами на місцях метою є організація радянської влади відповідно до Конституції Російської Радянської Федеративної соціалістичної Республіки. На відповідний період набирає чинності тимчасове положення, відповідно до якого скликання Рад Робітників, Селянських, Батрацьких і Червоноармійських Депутатів може мати місце не раніше встановлення елементарного порядку і очищення від білогвардійських контрреволюційних банд відповідних територій. На місцях негайно організуються невеликі мобільні Воєнно-Революційні Комітети, а у селах – Комітети Незаможності. Уся влада на місцях знаходиться в їхніх руках. Ці органи влади об'єднуються уїзними Воєнно-Революційними Комітетами, а вони, в свою чергу, – губернськими. Усі Ревкоми об'єднуються Відділом Внутрішніх Справ Тимчасового Робітничо-Селянського Уряду України [34]. На цьому етапі органи державної влади і місцевого самоврядування на території України будувалися так само, як і в РСФРР; у розвиток угоди Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету України від 1 червня 1919 року про об'єднання діяльності обох республік, «надалі до остаточного оформлення взаємовідносин останніх», оголошувалося, що всі декрети та постанови УСРР, які стосуються органів влади і підвідомчих установ, касуються і замінюються декретами РСФРР [35]. У 1920 році уряд України мав назву «Робітничо-Селянський Уряд України і Уповноважених РСФРР».

На початку 1921 року було укладено Союзний Робітничо-Селянський договір між Російською Соціалістичною Федеративною Радянською Республікою і Українською Соціалістичною Радянською Республікою. Сторони договору домовились об'єднати свої сили з метою оборони, а також в інтересах господарського будівництва та вступити між собою у воєнний та господарських союз; для кращого здійснення такого союзу обидва Уряди вирішили об'єднати ряд наркоматів [36]. При цьому, «надалі до остаточного оформлення Співки (Союзу – Н. М.) Радянських Республік законодавчим актами, виданим в РСФРР по об'єднаних Наркоматах, ...надається чинності на території УСРР протягом 24-х годин з часу одержання офіційного тексту відповідним уповнаркомом»

[37]. З 22 серпня 1923 року, у зв'язку з утворенням СРСР, нормативні акти законодавчих органів СРСР набували на території УСРР чинності негайно після одержання в УСРР їхнього офіційного тексту, якщо у цих актах не було зазначено іншого строку [38].

Незважаючи на те, що перші домові комітети на території України виникли у 1917 році, в нормативних документах перша згадка про них з'являється у Постанові Ради Народних Комісарів України без дати (опублікована 6 березня 1919 року) «Про заборону в'їзду до м. Харкова»; із тексту Постанови очевидно, що мова йде про інститут, який вже існує. У нормативному акті зазначалося, що з огляду на вкрай критичний стан житлового питання у Харкові, Рада Народних Комісарів забороняє в'їзд до міста усім приватним особам, закріплювався порядок отримання дозволу на тимчасовий в'їзд і встановлювалися санкції за порушення норм Постанови. Домовим комітетам, а також домовласникам, управдомам, адміністрації готелів, мебльованих кімнат та особам, які завідують реставрацією жильців, заборонялося прописувати осіб, які прибули до Харкова та не надали на це дозволу [39].

Ще одну згадку про домові комітети знаходимо у Постанові Ради Народних Комісарів від 16 квітня 1921 року. Рада Народних Комісарів УСРР ухвалила: «існуючі Народні Нотаріальні камери скасувати і нотаріальні функції передати Народним Суддям, волосним виконкомам, сільським радам, комітетам і іншим радянським установам». Зокрема, до підання домових комітетів в містах було віднесено:

а) посвідчення тотожності підписів на проханнях і заявах;

б) видачу посвідчень про особистість, знаходження в живих чи смерті, про час прибуття і від'їзду, про факт перебування в цьому домі чи місцевості, про стан заможності й про інші події, про які домкоми можуть бути визнані такими, що мають певні відомості.

Домові комітети мали право зазначені функції виконувати тільки відносно осіб, що були об'єднані цим домовим комітетом [40].

У період військового комунізму нагальною проблемою було створення апарату органів державної влади, в тому числі на містах, а також добитися, щоб більшість населення сприймала їх як такі. Таким чином,

в перші роки після проголошення в Україні Радянської влади правове регулювання діяльності домових комітетів не здійснювалося, а вони самі не привертали пильної уваги державних органів.

Водночас, було б невірно стверджувати, що у період військового комунізму самоорганізації населення за місцем проживання увага не приділялась. Однак, рівень такої самоорганізації був дещо іншим, – закликали до самоорганізації «у межах Рад», тобто увага приділялась створенню та становленню місцевих органів державної влади. Так, 10 січня 1920 року Всеукраїнський Революційний Комітет звернувся до всіх повстанців та партизанів України, наголошуючи, що «обрані всіма робітниками і селянами Ради мусять керувати Вкраїною так само, як вже більше двох років вони керують Росією... Коли згоріло село, то відбудувати його легко і хутко можна лишень силами цілої громади. Коли ж кожен буди порядкувати зокрема, то ні ладу, ні користі з того не вийде» [41].

Формування системи місцевих рад починається у лютому 1921 року: «у зв'язку з переходом Радянської Республіки до господарського будівництва, було... приписано поновити міські ради у тих містах, де вони не функціонували в умовах громадянської війни, та створити їх у тих містах, де вони не існували» [42]. О. І. Лепьошкін, описуючи цей процес, зазначає: «Ради на основі творчості і ініціативи народних мас створювали свій апарат управління» [33, с. 123].

Ще одним пріоритетним напрямком розвитку в цей період визнавався підйом виробництва. Уряд зазначав: «поновлення господарства Радянської Республіки потребує небувалого напруження сил трудового народу і у першу чергу міського пролетаріату. Значною мірою це буде досягнуто шляхом залучення широких пролетарських мас до безпосереднього управління робочою державою. Міські ради через своїх представників – делегатів фабрик, заводів і майстерень, безпосередньо зв'язаних із своїми виборцями, зможуть викликати серед трудящих міста справжній інтерес до виробництва матеріальних цінностей, які є необхідними для спустошеної та розореної Республіки робочого класу. Робота міських Рад повинна бути усіма способами посилена та пожвавлена» [43].

Не втрачало актуальності і житлове питання, ситуація навіть погіршилася. Як зазначалось вище, до революції 1917 року майже всі житлові будинки та земельні ділянки, що їх обслуговували, знаходились у приватній власності. 20 серпня 1918 року з'являється Декрет Президії ВЦВК «Про відміну права приватної власності на нерухомість у містах». Відповідно до його норм, відмінялося право приватної власності на всі житлові ділянки та на житлові будинки, оціночна вартість яких була більше встановленого відповідною місцевою радою мінімуму [44], а у 1920 році з'являється норма про загальну безоплатність житла і комунальних послуг [26, с. 108] (фактично плата за житлові приміщення була встановлена лише з 1 травня 1922 року [27, с. 14]). Така політика призводить до «остаточного зникнення господарів житла як осіб, зацікавлених у його збереженні... Навіть в умовах радянської цензури у газетах ця ситуація отримала назву «розруха» [26, с. 107]. Вчені того періоду відзначали: «за роки війни та воєнного комунізму у нас склалося варварське відношення до житла. Вважалося в порядку речей на паркетному полі кологи дрова, не звертати уваги на те, що водопровідний кран не працює ти вода тече по всьому приміщенню» [45, с. 30]. Навіть гірша ситуація мала місце в тих містах, в яких мали місце воєнні дії: «міста, розташовані та території, яка була зайнята інтервентами, ...зазнали колосального зруйнування... від одного вибуху в Миколаєві постраждало 7500 будинків, з яких 670 було зовсім зруйновано. У Дніпропетровську... цілі вулиці були спалені; більш, ніж 1360 будинків міста Одеса були повністю зруйновані. Значна частина комунальних підприємств повністю чи частково не діяла» [46, с. 78].

Отже, після перемоги над інтервентами і закінченням громадянської війни Радянській владі прийшлося, поперед усе, поновити промисловість і сільське господарство, тому поновлення комунального господарства виявилось на другому плані [47]. У той період держава намагалася вирішити це питання самостійно, без залучення населення через його самоорганізацію за місцем проживання. Так, 27 березня 1921 року була створена Всеукраїнська Комісія з поліпшення побуту робітників, на яку було покладено, в тому числі, покращання житлових умов робітни-

ків. За типом цієї комісії ті для виконання таких само функцій було утворено місцеві комісії у губерніях, повітах та на підприємствах [48].

Функцію комунального обслуговування виконували домові комітети, а потім – квартальні господарства, прообрази квартальних комітетів: «в епоху воєнного комунізму усі домоволодіння Москви управлялися спочатку домкомами, а потім управління домами було організовано у формі квартальних господарств, які у 1919/20 році охопили усю Москву. Останні були ліквідовані лише при переході до нової економічної політики у вересні 1921 року, тобто тоді, коли було прийнято рішення залучити ініціативу самого населення до справи управління і поновлення житла» [27, с. 20]. Аналогічною була ситуація і в інших містах.

Таким чином, на етапі становлення радянської влади в Україні та у період проведення політики воєнного комунізму на нормативному рівні створення та функціонування домових комітетів не регламентувалося. Частково це було пов'язано з тим, що значно більшої уваги, ніж міста, потребували сільські місцевості. В них положення було більш гострим, тому для підтримки нової влади широко створювалися комітети сільської бідноти, які «відіграли велику роль в укріпленні диктатури пролетаріату» [49, с. 86]; статус цих комітетів було закріплено прийняттям відповідних нормативно-правових актів.

Політику військового комунізму змінила нова економічна політика. 9 серпня 1921 року Рада Народних Комісарів приймає декрет «Про проведення до життя начал нової економічної політики» [50]. НЕП був схвалений Комуністичною партією, адже «на черзі – величезна та така, що потребує багатьох років сумлінної праці, задача відродження народного господарства» [51]. Але вже навесні 1927 року від НЕПу відмовились та всі зусилля було направлено на індустріалізацію та на колективізацію сільського господарства.

Відношення центрального партійного апарату до НЕПу не було цілком позитивним. У 1924 році, незважаючи на успіхи нової економічної політики та на покращання стану справ у державі, в першу чергу, в економічній сфері, XIII партійна конференція резюмує: «нова економічна політика, яка розв'язала зріст виробничих сил, виправдала себе як необ-

хідний етап на шляху довгого переходу від капіталізму до соціалізму. Вона сприяла зросту народного господарства як такого... Вже XII з'їзд партії, який констатував значне пожвавлення господарського життя країни, разом з тим указав на необхідність проводити на кожному етапі господарського розвитку оцінку з його точки зору соціалістичного будівництва. Диктатура пролетаріату, яка не може зміцнитися і розгортатися без зросту матеріального добробуту держави, не могла б також утримуватися, якщо б цей зріст добробуту створював перевагу приватного капіталу над державним» [52].

ЦЕН вніс істотні зміни у стратегію розв'язання житлового питання і в СРСР в цілому, і в УСРР. Підкреслюючи актуальність цього питання, Голова РНК СРСР О. І. Риков зазначав: «У вирішенні житлового питання уперся у наступний час і розвиток господарства, і, значною мірою, вся культурна робота. Неможливо з успіхом будувати соціалістичне господарство, якщо не будуть створені умови для культурного росту робочого класу, що неможливо зробити без житла» [53, с. XVIII]. І дійсно, ситуація залишалася вкрай складною – «у містах СРСР, навіть після численних поновлюваних робіт, ще у 1923 році було 350,7 тис. зруйнованих будівель. Відсоток зруйнованих будівель був особливо високим в тих районах, які знаходились до цього під владою білогвардійських урядів та інтервентів. В Одесі було зруйновано 6880 будівель, в Миколаєві – 22 відс. (відсотків. – Н. М.) всіх будівель, в Херсоні – 16,8 відс., у Сталіно (кол. Юзівка) – 22,6 відс. Так, наприклад, 15 відс. всіх квартир, що мали подопровід, у 1923 р. не могли їм користуватися із-за зруйнування (в Одесі таких квартир було 28,8 відс.). Зруйнування центрального опалення по всьому Радянському Союзу становили 54,6 відс. (в Одесі 90,5 відс.). Значна частина водопроводів, каналізацій, газових заводів, трамваїв тощо було зовсім виведена із строю» [54, с. 27–28].

Крім того, досі існувала значна кількість юридично неоформлених будинків (так званих «диких» будинків), колишні власники яких або були відсутні, або відмовились від утримання будинку в порядку демуніципалізації тому, що не мали коштів на ведення збиткового домогосподарства [27, с. 21].

Роки воєнного комунізму показали, що житло можна отримати від держави безкоштовно. І негативні сторони такої державної політики почали проявлятися все більш відчутно. НКВС РСФРР у своєму циркулярі (вище йшлося про нормативний акт, відповідно до положень якого дія циркулярів НКВС РСФРР розповсюджувалася і на територію УСРР) зазначав: «необхідно широко інформувати населення:

а) що житлові органи, зважаючи на звуження комунального фонду, безпосередньо чи експлуатаційно не в змозі забезпечувати населення квартирами та кімнатами;

б) саме тому, як загальне правило, не можуть прийматися та розглядатися заяви громадян про надання житлової площі;

в) що лише як виняток будуть прийматися та розглядатися заяви про надання приміщень приблизно в наступних випадках: 1) для демобілізованих червоноармійців; 2) для робітників, яких переводять на роботу із інших міст постановами відповідних органів; 3) особам, які постраждали від стихійних лих, а також таким, що виселені із будівель, що підлягають зносу за постановою відповідних органів» [55].

В УСРР ситуація була менш напруженою за рахунок значної кількості сільського населення, але у містах розміри житлової кризи були приголомшливими. Населення міст постійно зростало. У Харкові за даними перепису 1920 року проживало 284435 осіб, за даними перепису 1923 року – 311689 осіб [56, с. 5]. Особливо тяжкі житлові умови були в Донбасі [57, с. 27–28].

Ці проблеми вирішувалися по-різному. Пріоритет у житловому будівництві надавався Донбасу, як регіону з промисловими підприємствами союзнного значення. 14 грудня 1922 року VII Всеукраїнський З'їзд Рад звернув увагу Уряду на розв'язання питань про житло для робітників великої промисловості та транспорту [58]. Виходячи з розмірів житлової кризи, 17 березня 1925 року Рада Народних Комісарів СРСР постановила видати кредити Центрального комунального банку на будівництво житла «Донбасу – 1000000 карбованців, Україні (Харкову, Миколаєву, Катеринославу) – 500000 карбованців» [57, с. 37].

Пізніше також неодноразово наголошувалось на тому що «житло-пому будівництву на найближчий період партія та держава повинні надати виключного значення з огляду на те, що подальший ріст промисловості, підвищення продуктивності праці та покращання побуту робітників упираються у житлову кризу» [59]. У резолюції XV Конференції ВКП (б) «Про господарський стан країни та про задачі партії» зазначалося, що «житлове питання у побуті робітників стало одним з найбільш гострих питань, без позитивного вирішення якого неможливим є покращання становища робітників у подальшому, не кажучи вже про те, що житлова криза, яка посилюється, є сильною перешкодою у справі подальшого розвитку промисловості» [60].

Додатково у 1926 році, «у виняток із чинного законодавства та з огляду на пекучу житлову кризу в м. Харкові» Всеукраїнський Центральний Виконавчий комітет приймає рішення про особливий порядок розподілу житлових приміщень – його доручають Вищій житловій комісії при ЦК ВК [61]. Тільки у січні 1928 року Вища Житлова Комісія була ліквідована [62], і розподіл житлових приміщень у Харкові став таким самим, як і в інших містах України.

У згаданий період власність на житло існувала у таких формах:

- державна (націоналізована та муніципалізована. Кількість муніципалізованих (таких, що перейшли до відання місцевих рад) будівель складало по Союзу (СРСР. – Н. М.) порівняно невеликий відсоток – приблизно 15 %; муніципалізація у більшості проведена в столицях та у крупних губернських та обласних центрах. Так, в Одесі муніципалізовано 48 % всіх будівель, у Києві – 30 % [63, с. 106]);
- кооперативна;
- приватна.

Ці положення застосовувались і до житлових приміщень. Додатково в окрему групу виділяли житлові будинки «так звані **безгосподарні**, тобто володіння, управління якими... юридично не оформлене [53, с. 3]. В УСРР 19 грудня 1923 року Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету було встановлено, що конфісковані, безспад-

щинні і безгосподарні будівлі у містах і містечках переходять до цілковитого розпорядження місцевих відділів комунального господарства [64].

1 жовтня 1921 року в УСРР «з метою досягнення у галузі Комунального Господарства підтримання і поновлення будинків» було прийнято Житловий закон [65]. Закон поділяв усі будинки на націоналізовані та ненаціоналізовані. В усіх містах та населених пунктах міського типу визнавалися націоналізованими усі житлові та обслуговуючі їх господарські будівлі, оціночна вартість або дохідність яких разом із земельними ділянками, на яких ці будівлі знаходяться, за останньою оцінкою, що проводилася в цьому місті для стягування міського оціночного збору, була достатньою для отримання міських виборчих прав до жовтня 1917 року. Усі націоналізовані будинки (в тому числі житлові будинки) експлуатувалися місцевими відділами комунального господарства (відкомгоспами) або безпосередньо, або шляхом надання в орендне користування. Відкомгоспи створювали спеціальний перелік будинків, які «через незначний розмір чи НЕ-Придатність для комунальних або суспільних потреб» могли бути передані в оренду. Як правило, строк оренди становив не більше 12 років, але у випадках, коли орендар отримував недобудований, згорілий чи з інших причин НЕПридатний для проживання будинок та приводив його у належний стан, він мав право орендувати його не більш, ніж 21 рік. Законом передбачалося коло осіб, які могли отримати будинок у користування, уклавши з відкомгоспом договір оренди. Причому ці особи були розміщені у порядку надання їм переваг при отриманні будинку в оренду:

а) радянські органи, професійні і робочо-кооперативні організації, які орендують приміщення безпосередньо для потреб цих органів та організацій;

б) різного типу колективні об'єднання робітників-мешканців даного будинку;

в) професійні об'єднання, якщо вони орендували будинки для своїх членів, і радянські органи, які орендували будинки для своїх працівників;

г) інші колективні об'єднання мешканців будинків;

д) окремі особи, які користуються виборчим правом за Радянською Конституцією або їх об'єднання;

с) інші громадяни.

Що ж до управління будинків, то воно здійснювалося так:

1) націоналізованими будинками, що були в оренді, управляли орендарі – фізичні чи юридичні особи. Особливості управління будинками, що орендувались мешкальними кооперативами та мешкальними комунами, встановлював Народний Комісаріат Внутрішніх Справ УСРР (саме цим його відання у період НЕПу відносилися житлові питання та питання комунального господарства УСРР [66 , 67 , 68 , 69]). Основи правового статусу мешкальних кооперативів (житлово-орендних кооперативів) буде розглянуто нижче;

2) у націоналізованих житлових будинках, що були під господарським наглядом Відкомгоспу, загальні збори мешканців обирали завідувача будинком строком на один рік. Він приймав міри для охорони належного стану будинку та його приміщень, наглядав за санітарним станом будинку та окремих квартир, організовував проведення поточного ремонту, інформував Відкомгосп про необхідність капітального ремонту, контролював проведення ремонтних робіт, видав грошовою та матеріальною звітністю домоуправління, вів облік громадян, які проживають в будинку, відповідав за своєчасну приписку та виписку громадян та установ, вів домову книгу тощо. Отже, самі жильці безпосередньо брали участь у вирішенні більшості проблем, пов'язаних із проживанням в одному будинку; існувала структура, чимось подібна до сучасних будинкових комітетів;

3) у націоналізованих нежитлових будинках, що були під господарським наглядом Відкомгоспу, завідувача будинком призначала адміністрація установи, яка експлуатувала будинок;

4) ненаціоналізованими будинками управляли їхні власники. Вони несли відповідальність перед Відкомгоспом за стан свого будинку [70].

Як видно, у Житловому законі немає згадки про домові комітети. З моменту їхньої появи, у 1917 році не було прийнято жодного нормативного акту, який би визначав порядок їхнього створення, компетенцію тощо. У період НЕПу єдина згадка про домові комітети з'являється у 1923 році. На підставі постанови РНК РСФРР від 9 січня 1923 року Рада

Народних Комісарів УСРР 30 січня 1923 року ухвалила, що «власники будинків, домові комітети й управління в містах зобов'язані подавати місцевим фінансовим органам відомості про всі проваджувані промисли і торгівельні, промислові й транспортні підприємства й склепи, що мають у їхніх будинках» [71].

Дослідники зазначають, що «починаючи з 1921 року житлове господарство... починає поступово оздоровлюватися. Які причини цього? Загальні причини – це ріст держпродукції, збільшення зарплати, – фактори нової економічної політики Радянської влади. Особливі причини – це встановлення принципів платності житла та створення громадської форми завідування домами (Житлові Тов-ва (Товариства. – Н. М.))» [53, с. VII]. Серед основних переваг проживання в орендованому житлово-орендним кооперативом будинку дослідники називали впевненість у тому, що до мешканця не застосують адміністративне виселення, переселення або уплотнення; до переваг проживання в муніципалізованому будинку – відсутність будь-якого клопоту з управлінням домовим господарством та низьку квартирну плату [72].

Плата за житло вводилася та підвищувалася поступово і мала різко виражений класовий характер. Так, представники буржуазії платили за житло у декілька разів більше, ніж собівартість його утримання; розмір квартирної плати робітників та службовців залежав від розміру їхньої заробітної плати, а деякі категорії (безробітні, пенсіонери, особи, які навчались) взагалі були звільнені від плати за житло. Тільки у 1927 році сталися деякі зміни у порядку розрахунків комірного (квартирної плати). У містах розмір комірного встановлювали місцеві ради, виходячи з:

- розміру міста (найвищою містами УСРР було визнано Харків, Київ, Одесу та Дніпропетровськ);
- роду занять платника;
- ступені благоустрою та стану комунікаційного забезпечення будинку;
- площі, яку займає мешканець квартири – була встановлена норма у 3 квадратних сажень (13,65 квадратних метрів) на особу, не враховуючи площу кухні, передпокою, коридору та ванної [73].

Що ж до громадської форми завідування домами, то тут йдеться: – про завідування націоналізованими житловими будинками – адже головну роль тут виконували загальні збори жильців; – про діяльність житлово-орендних кооперативних товариств (ЖОК-Тів), які протягом певного часу в УСРР іменувались «мешкальними кооперативами» (див., наприклад, Житловий закон від 1 листопада 1921 року [74]). Вони мали як елементи сучасних будинкових комітетів, так і сучасних кондомініумів. Нижче увагу буде звернено тільки на ті елементи, які є типовими для будинкових комітетів.

За часів НЕПу держава активно підтримувала усі види кооперації, в тому числі і житлову кооперацію, інститутам якої були притаманні більшість функцій органів самоорганізації населення. Г. Леплевський відмічає, що перед житловою кооперацією «стоять дві основні задачі – привести її у справний стан та зберегти муніципалізований житловий фонд, з одного боку, і збудувати нову житлову площу, базуючись на збереженнях старого населення і на державному довгостроковому пільговому кредитуванні, з іншого боку. Самі задачі, отже, визначають поділ кооперації на два види: житлово-орендну і житлово-будівельну» [57, с. 29].

Рада Народних Комісарів УСРР 23 червня 1923 року видає Постанову «Про порядок заснування й реєстрації мешкальних кооперативів». 22 серпня 1923 року Головний Кооперативний Комітет постановив, що «усі мешкальні кооперативні Товариства, як засновані до видання цієї постанови, так і ті, що знову організуються, мають знімати свої статуту в Губерніальних Кооперативних Комітетах» [75]. У розвитку законодавства про житлову кооперацію на чолі УСРР найменування кооперативів у житловій сфері в усіх її республіках було зніфіковано, то вони отримали іншу назву – «мешкальні» була змінена на «житлові» – вже у 1924 року вийшло Положення про житлово-споживчу кооперацію, метою прийняття якого було «втягти працюючих через кооперування їх у справу організації раціонального управління домоволодіннями й використати житлову площу» [76].

Аналіз цих актів дозволяв радянським дослідникам стверджувати, що «раніше, ще до РСФРР, ще до видання всесоюзного декрету, вступила

на шлях організації житлово-орендних товариств Україна, де 26 березня 1924 року ВЦВК та РНК УСРР затвердили декрет про житлову кооперацію... Загальносоюзний декрет не передбачає такого широкого обсягу прав житлоорендної кооперації, який передбачено законодавством УРСР [77, с. 81, 83]. Наприклад, в УСРР житлово-будівельні кооперативні товариства звільнювалися від орендної плати за земельні ділянки, відведені їм для спорудження або відбудови на них будівель на праві забудови, на весь реченець, що протягом його зазначені товариства, за чинним законодавством, були увільнені від державних і місцевих податків [78].

Держава надавала більш значну підтримку житлово-будівельним, а не житлово-орендним кооперативам. Адже «первоначально було заплановано, що все робітниче житлове будівництво буде спрямовано по лінії кооперації» [79, с. 17]. По-перше, це б дозволило державі зберегти значні кошти для вирішення інших нагальних питань. По-друге, якість державного та відомчого будівництва була не на високому рівні (з метою посилення провадження будівельних робіт на території Союзу РСР Рада Народних Комісарів СРСР навіть видала постанову про застосування в будівельній справі досягнень іноземної техніки [80]). А якість будинків, що їх будували житлово-будівельні кооперативи, була значно вищою.

Тому на цьому етапі держава заохочувала в першу чергу самоорганізацію населення у житлово-будівельні кооперативи. У 1925 році IX Всеукраїнський З'їзд Рад, відзначаючи розвиток робітничого житлового будівництва, «разом з тим стверджує повільність його розвитку, що стоїть на перешкоді дальшому розвиненню виробництва й шкодить розвитку продуктивної праці, а тому доручає Урядові вжити рішучих заходів для збільшення видачі коштів... на житлове будівництво та упорядкувати організацію будівництва. Разом з тим треба збільшити допомогу житловій кооперації» [81]. У 1927 році X Всеукраїнський З'їзд Рад «визнає за потрібне забезпечувати задоволення цих потреб (потреб працюючих мас міста. – Н. М.) не тільки коштом бюджетних асигнувань, але й коштом максимального розвитку самодіяльності людності. Досвід притягнення працюючих до... кооперативного житлового будівництва показав, що зорганізовані маси робітників і селян і при злиднених наявних ресурс-

них можуть досягти значних успіхів у справі соціалістичного будівництва, об'єднуючи свої сили і кошти біля рад і допомагаючи їм розв'язувати першочергові завдання» [82].

Але розвиток житлово-будівельної кооперації відбувався досить повільно. Держава була вимушена вкладати значні кошти у житлове будівництво, все активніше залучалися підприємства, установи, організації. На Народний Комісаріат Праці УСРР було прокладено обов'язок «контролювати, як організації, установи і підприємства забезпечують житловою площею робітників і службовців, що не мають постійної осілости» [83].

Автори того часу зазначали, що «найбільший простір для самодіяльності населення представляє Житлове Тов-во (Товариство. – Н. М.), – форма, яка викликана до життя у Москві у вересні 1921 року [53, с. VII]. Однак, до революції 1917 року аналогічні за сутністю, але інші за назвою організаційно-правової форми інституту також існували, тому більш коректним було б стверджувати, що житлові товариства з'явилися у Москві у вересні 1921 року вперше за роки радянської влади. Житлові кооперативи створювалися не в усіх містах, а переважно в найбільш крупних: пізніше того періоду відмічають, що «ще починання широко проведено у Москві, Ленінграді та містах України», та констатують, що вже у 1926 році у містах України нараховується близько 4500 житлових товариств [61, с. 108].

Як вже зазначалось вище, житлові кооперативи були найбільш поширеними до сучасних будинкових комітетів – в першу чергу, якщо звернутись увагу на коло осіб, яких вони об'єднували. Проте, в часи НЕПу не діяли часто, але все ж таки зустрічалися житлові товариства, що об'єднували мешканців кількох будинків. Як зазначали дослідники, «немає ніяких підстав перешкоджати виникненню житлово-орендного кооперативного товариства із громадян, які проживають в різних домоволодіннях. Питання про укрупнення житлоорендних товариств поставлено на порядку денному законодавчих органах» [77, с. 59]. На жаль, відповідних нормативно-правових актів прийнято так і не було, але такі житлові товариства стали прообразами вуличних, квартальних тощо комітетів, які виникли трохи пізніше, коли НЕП змінила індустріалізація.

На відміну від сучасних будинкових комітетів, метою діяльності житлових товариств було «покращення житлових умов членів Т-ва (Товариства. – Н. М.), управління, поновлення і підтримання домоволодіння у справному та придатному для проживання стані...». Це – цитата із типового статуту житлового товариства. У цьому ж документі обов'язки з утримання будинку конкретизовано:

- управляти домоволодінням на началах господарського розрахунку;
- утримувати його у справному та придатному для проживання стані;
- проводити у ньому весь необхідний ремонт;
- вживати заходи проти його руйнування, псування, забруднення та пожежі;
- зберігати у цілісності отриманий разом із домоволодінням інвентар і майно;
- вживати заходи проти засолення та замерзання водопровідних труб, псування електропроводки і т.ін.;
- поновлювати та утримувати у повній справності систему центрального опалення, якщо така є у будинку;
- а також виконувати обов'язкові постанови, які відносяться до управління домоволодінням [84].

Як і сучасні органи самоорганізації населення, житлові кооперативи створювалися добровільно, але, на відміну від сучасних будинкових комітетів, в них був інститут членства, що є притаманним кооперативам. Іншими були і органи управління – Загальні збори усіх членів житлового товариства, Правління Товариства та Ревізійна комісія. Тут можна провести історичні паралелі з управлінням артілями кінця XIX – початку XX століття, які запозичували організацію органів управління та контролю у комерційних установ. Додатково у кожному кооперативному будинку існував домовий технічний апарат: управитель дому, двірник, різнороби.

Посада управителю дому була дуже значною, тому для затвердження його кандидатури необхідним було рішення загальних зборів. «У той час як двірники, швейцари, істопники тощо є простими технічними виконавцями розпоряджень домоуправління, управитель дому, в силу своїх

...яків як би заміщує Правління... На посаду управителя дому може призначатися особа, яка як проживає у будинку, так і стороння. За свою роботу вона отримує винагороду у залежності від розміру будинку (числа квартир)» [53, с. 55–56]. Дослідники приділяли значну увагу особистості якостям управителя дому, надаючи численні рекомендації, які базувалися на практичному досвіді, наприклад: «управдомом краще мати сторонню особу, яка цілком підкоряється всім розпорядженням правління, або ж на цю посаду обирати лишнього (четвертого) члена правління, бо в деяких випадках це може бути шкідливим, так як такий не підпорядкований, а рівний у правлінні управдом може оказатися диктатором у будинку» [85, с. 67].

Так як основною метою діяльності житлових товариств була побудова будинків та / або утримання будинків у належному стані, необхідними були грошові кошти. І житлово-будівельні, і житлово-орендні кооперативні товариства стягували із своїх членів «вступні та пайові внески. Ці пайові внески покривають вартість укладення договору з комунальним підприємством, гербовий збір, канцелярське мито та інші разові витрати. Що ж стосується пайового внеску, то він повинен йти на формування основних фондів кооперативу» [77, с. 68–69]. Крім того, «основним джерелом доходу товариств (житлово-орендних товариств. – Н. М.) є квартирна плата. Так як квартирна плата з наймачів стягується на основі класового принципу, то і розмір дохідності товариства за цією статтею часто залежить не стільки від величини будинку, скільки від заможності осіб, що мешкають в ньому» [86, с. 112].

Таким чином, житлові товариства знаходилися у вигіднішому становищі, ніж сучасні будинкові комітети. Адже вони мали право не тільки наймати працівників та оплачувати їхню роботу, але й мати власні майно та кошти, а також займатися господарською діяльністю, в тому числі з метою отримання прибутку. Це право більшою мірою використовували житлово-будівельні кооперативи – «з 20 років нашого (XX. – Н. М.) століття до 1937 року житлово-будівельні кооперативи... мали свої підприємства, кар'єри для видобутку каміння, піску тощо. В цей час у них були всі ознаки виробничої кооперації» [87, с. 101]. Що ж до житлово-оре-

ндних кооперативів, то вони, як правило, діяли не самостійно, а через свої спілки.

На відміну від сучасних органів самоорганізації населення – будинкових комітетів – житлові товариства, як вже зазначалось вище, спрямовували свою увагу переважно на вирішення питань, що були пов'язані з будівництвом та / або з утриманням будинку. На нормативному рівні їхні повноваження дійсно обмежувались цим, але на практиці житлові товариства займалися не тільки вирішенням житлових питань, але й побутових. У журналі «Житлове Товариство – Житло та Будівництво» – у 1926–1929 роках активно обговорювалися теми створення житловими товариствами клубів, дитячих майданчиків, дитячих кімнат тощо. «Немає ніякого сумніву, що у найближчі часи житлове товариство займе почесне місце у ряді культурних просвітницьких установ: воно стане центром, навколо якого стане складатися культурна робота. Вже зараз серед багатьох житлових товариств ведеться ця робота, існують клуби, випускаються газети, улаштовуються різного роду гуртки, лекції тощо. При спілках житлокооперації організується юридична допомога своїм членам, лікарська консультація тощо» [45, с. 32]. Б. Белоусов пропонував житлокооперації поширити свою діяльність і на кіно, театр, боротьбу з неписьменністю, гуртки самоосвіти, дитячі виставки, і встановити зв'язок із споживчою кооперацією [45, с. 32].

Але ж, звичайно, такою благополучною ситуація була не в усіх житлових товариствах, зустрічались і інші випадки. Спостерігаючи атмосферу у житлових товариствах, дослідники зазначали: «житлове товариство поки ще не є проникнутим взаємодопомогою та спільністю інтересів домового господарства. Ще в кожному з нас стійко сидить старий пережиток квартиранта, якому рівно ніякої справи немає до того, що виходить за межі його приміщення» [45, с. 11]. В. Байков з цього ж приводу розмірковував: «переважна більшість наших житло – орендних товариств ще не прониклася кооперативним духом і має мало спільного з дійсними кооперативами, члени яких є такими, що об'єднані спільністю інтересів, цілей та дій. Ці товариства скоріше схожі на вагон поїзда, пасажери якого турбуються тільки про те, щоб влаштуватися як можна зручніше, на-

Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи

...і на шкоду сусіду, та благополучно добратися до станції призначення. Кожен пасажир живе тільки своїм індивідуальним життям, не думає ні про інтереси інших пасажирів, ні про їхні вигоди та уникає яких би то ні було підписи із сусідами, крім самих необхідних. Багато членів житлокооперативів с. по правді кажучи, такими ж пасажирами, що обмежують свою участь у житлотоваристві турботами про власне житло та виконанням обов'язків, які на них покладають закони та нормальний (типовий – П. М.) статут» [88, с. 33].

Були проблеми і у відносинах з місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування, що відмічено у працях вчених: «...в цілому ще зустрічаються... моменти свого роду «суперництва» адміністративних органів (комунгоспів, житловідділів тощо) з кооперацією житлової або не сприяють організації житлотовариств та їхніх спілок, або навіть фактично гальмують їхню організацію, або обмежують діяльність існуючих кооперативів і їхніх спілок, наприклад введенням «монополізації» комунгоспів на господарське обслуговування (заготівля матеріалів, організація ремонту тощо) із залишенням спілкам тільки правового захисту їхніх інтересів тощо. Між тим, виключати з роботи житлової кооперації (створеною над усе з господарською метою) як раз господарську діяльність, – означає виймати з неї душу та знецінювати головне, що вона може дати радянському будівництву: залучення широких мас житлової самодіяльної турботи про господарський стан та покращання житла» [89, с. 5]. До речі, те ж саме можна сказати і про сучасні органи самоорганізації населення – позбавляючи їх можливості вести господарську діяльність, законодавець різко зменшує інтерес населення до створення таких органів та роботи у них і не використовує повністю потенціал органів самоорганізації.

1.4. Підприємства вуличних, квартальних тощо комітетів.

Отже, протягом НЕПу функціонували тільки домові комітети, що в домі комітетів вуличних, квартальних тощо, з'являлися тільки їхні прообразі. Розглянемо детальніше ті інститути, які пізніше, в часи індустріалізації, стали основою для створення цих видів органів самоорганізації на-

селення. Досліджуючи діяльність житлово-орендних кооперативів, вчені звернули увагу на те, що вони, як правило, діють в одному будинку, дуже рідко – у більш широких просторових межах. Проте, розширення території діяльності житлових товариств уявлялось дослідникам бажаним з огляду на те, що це підвищить ефективність їхнього функціонування, тому більшість вчених пропонували об'єднувати житлово-орендні та житлово-будівельні кооперативи в Асоціації та Союзи. Г. Леплевський писав: «на сучасному етапі житлова кооперація уявляє з себе конгломерат значної кількості первинних організацій, що діють розрізнено, не обмінюються своїм досвідом один з одним. Такий організаційний стан тягне за собою надмірну трату коштів, які так потрібні, та енергії робітників кооперації» [57, с. 32]. «Тільки об'єднання окремих житлових товариств у союз може дати можливість концентрації сил та засобів розвинути широке кредитування та постачання товариствам усього необхідного для утримання житла», – зазначав В. Антонов [90, с. 103]. Саме такий підхід визнав доцільним і законодавець, підтримуючи процес виданням відповідних нормативно-правових актів. Ось як описували структуру союзів та асоціацій С. Л. Алмазов (Малевич) і Б. Б. Веселовський: «союзи або асоціації поділялися на відділи:

- організаційно-інструкторський – на нього покладається інструктування Правлінь та їх обстеження. Разом з цим відділ надає житловим товариствам допомогу у проханнях через різні установи – про зниження податків, про звільнення від того, щоб здавати 10% норму тощо. Інструктори також відвідували Загальні збори членів житлових товариств;
- технічний – на нього покладається задача сприяння членам Союзу у справі ремонту і поновлення володінь. Тут складаються попередні кошториси, проекти, проводиться експертиза ремонтних робіт, їхнє приймання та оцінка тощо;
- юридичний – крім консультацій, які полягають у поданні роз'яснень з житлового законодавства та у складанні судочинних паперів, юридичний відділ несе обов'язок з захисту прав членів Союзу у суді;

Органи самоорганізації населення:

минуле, сучасне, перспективи

- загально-господарський відділ відає наданням допомоги членам Союзу з питань представництва перед державними та іншими організаціями з різного роду питань, пов'язаних із домовим господарством.

До роботи у консультаціях залучено спеціалістів: інженерів, техніків, бухгалтерів, юристів. Для зв'язку з житловими товариствами при Союзах регулярно організуються наради, до участі в яких залучаються представники домоуправлінь, а також співбесіди з технічних, юридичних та організаційних питань. Крім того, при Союзах організовані конфліктні інстанції для розгляду всіляких спорів» [53, с. 33–34] (до речі, у 1960–х роках цей досвід буде використано при створенні секцій та комісій при районних, вуличних тощо комітетах).

Цікавими уявляються приклади діяльності таких союзів, які наводив П. В. Островський: «Київському союзу житлових кооперативів вдалося отримати вексельний кредит у державних та кооперативних виробничих органах. Достатньо широко поставлена торговельна діяльність в Одеському союзі житлокооперативів. Цікавим є те, що тут на шлях розвитку комерційної діяльності союз штовхнули нестача коштів та неакуратне внесення житлокооперативами своїх членських внесків. Торговельна діяльність союзу стала, таким чином, основою існування союзу і головним цементом, що пов'язує його з його членами... В Одесі, наприклад, матеріали відпускалися членам союзу на 6–10 % нижче оптових опієнтованих ринкових цін. І, незважаючи на це, союз отримував такі значні прибутки і мав можливість широко поставити кредитування житлокооперативів. Одеський досвід можна вважати, таким чином, переконливим у високому ступені. Він... доводить, що широкий розвиток торговельної діяльності є можливим навіть при відсутності оборотних коштів: в Одеському союзі і з'явилися вони тільки тоді, коли союз почав розвивати торговельні операції» [77, с. 169–171]. Знов-таки, історичний досвід прокоментує у доцільності надання сучасним органам самоорганізації населення прав ведення господарської діяльності.

Після 1927 року НЕП змінила політика індустріалізації держави. Фактично міста. Так, населення Харкова з 1927–го по 1931–й рік збіль-

шилося на 28,5 % [91, с. 70], причому «в 1913 році число робітників становило 11000 осіб, у 1926–1927 роках – 36000 осіб, у 1931 році – 105000 осіб», а на 1932 рік намічалось 130000, не враховуючи молодший обслуговуючий персонал та учнів [92].» Населення Сталіно з 1927–го по 1931–й рік зросло на 83,5 %, Маріуполя – на 45 %, Кривого Рогу – на 72 %. Слід відзначити, що цей ріст іде за рахунок робочого населення, яке за той же чотирирічний період збільшилось по Харкову на 90,4 %, Сталіно – 115,2 %, Дніпропетровську – 95,5 %. Особливо інтенсивний ріст робітничого населення спостерігався в Донбасі – у Кадіївці робітниче населення з 1927–го по 1931–й рік зросло на 353 %, у Ворошиловську – на 170 %, у Краматорську – на 151 %» [91, с. 70].

За 1930–1933 роки «міське населення УСРР збільшилось з 6,2 до 7,9 мільйонів (на 26 відсотків); по місту Харків населення зросло з 483 тисяч до 685 тисяч (на 42 %), по Сталіну з 157 тисяч до 300 тисяч (на 91 %); по Дніпропетровську з 283 тисяч до 380 тисяч (на 34 %) [93, с. 37]. Такий зріст населення у містах не міг не поглибити житлову кризу. Відповідно, відставало і комунальне господарство.

4 січня 1928 року з'являється постанова ЦВК і РНК СРСР «Про житлову політику», у преамбулі якої зазначалося, що «незважаючи на те, що завдяки вжитим за останні три роки заходам у ряді крупних промислових центрів досягнуто певне покращання житлового стану робітників, стан житлової справи на всій території Союзу РСР продовжує залишатися важким». З метою виходу з житлової кризи Центральний Виконавчий Комітет та Рада Народних Комісарів Союзу РСР пропонували:

- 1) посилення темпу будівництва нових житлових приміщень;
- 2) максимальне накопичення коштів усередині самого житлового господарства, зокрема за рахунок квартирної платні;
- 3) правильну та доцільну постановку управління та експлуатації житлового фонду;
- 4) укріплення та розвиток кооперативного житлового будівництва;
- 5) ще більше залучення приватного капіталу у житлове будівництво;
- 6) впорядкування організації житлового будівництва та його здійснення.

Крім того, у Постанові увага приділялася і заходам, спрямованим на охорону існуючого житлового фонду, і деяким питанням експлуатації житлового фонду [94], проте взагалі не згадувались домові комітети як ті, що можуть оказати вагому допомогу у цій справі.

Отже, як було констатовано у 1931 році у Постанові VI з'їзду Рад УСРР, «на державному рівні найбільша увага приділялася процесу індустріалізації» [95]. Такий підхід не міг не вплинути на ситуацію із житлом, проблеми загострювалися, і у цьому ж 1931 році дослідники відзначали, «дома не ремонтувалися з 1914 року, цілі квартали стояли зруйнованими» [96]. Криза була настільки істотною, що контраст між ситуацією із житлом та успіхами у сфері індустріалізації став вражаючим. Сучасники відзначали: «якщо соціалістичні завод і фабрика вже стали справою честі і слави, доблесті і героїства мільйонних мас робітників, то цього ні в якому випадку не можна сказати про наше міське господарство, про його вулиці, площі, сквери, парки... Треба створити рішучий поворот в цій справі» [97, с. 47]. Житлове будівництво було однією з відоміших галузей радянського народного господарства – так, план житлового будівництва на 1934 рік не було виконано [98, с. 58], ситуація повторилася і у наступному році. Уряд відзначав: «Усі галузі народного господарства перевионали у 1935 році свої планові завдання, між тим як по житловому-комунальному будівництву план 1935 року з освоєння коштів виконано лише на 94 %, а по здачі в експлуатацію всього лише на 64 % (у 1934 році – на 25 %)» [99].

Не можна сказати, що у цій сфері нічого не робилося – «з боку влади... приділялась величезна увага розвитку комунального господарства та благоустрою. Наприклад, у 1927–1928 роках витрати на комунальне і житлове господарство Харкова становили 5580 тисяч карбованців, а у 1932 році – 50098 тисяч карбованців, тобто зросли на 799,6 %. Для порівняння – за цей же період витрати на освіту зросли на 474,1 %, а витрати на заходи з охорони здоров'я – на 320,6 %» [100, с. 69–70]. Але навіть в ході індустріалізації найбільша увага приділялася розвитку промисловості. «На ґрунті значних успіхів індустріалізації і колективізації Радянської держави» [101] необхідність вирішення житлових питань та

питання благоустрою населених пунктів, в першу чергу, міст, сприймалась як необхідність, — адже робітникам, зайнятим у промисловості, треба було десь жити. У 1934 році Рада народних комісарів Союзу РСР копює, що існуюча практика житлового господарства в багатьох випадках не відповідає росту культурного рівня і вимог широких мас трудящих», та відмічає найбільш істотні недоліки у цій галузі, серед яких були — «низька якість та недбайливе виконання будівних та оздоблювальних робіт при будівництві житлових будинків — дахи, що протікають, погана штукатурка та пофарбування, щілини у підлогах тощо; — низькі стелі і вікна, вузькі сходи, тіснота таких допоміжних приміщень, як кухні, коридори та ін.» [102].

У процесі пошуків ефективної форми вирішення кризи з'явилася ідея щодо «залучення робітників... мас до боротьби за подолання труднощів будівництва у другому п'ятиріччі» [103, с. 12], щодо «залучення робітників і всіх трудящих мас міста у боротьбу за скорішу ліквідацію відставання міського господарства від загального розвитку соціалістичного будівництва» [104, с. 1], ідея «створити навколо комунального господарства пролетарський актив» [105, с. 16]. Зі сторінок газет та журналів лунали палкі заклики прийти на допомогу державним органам у вирішенні проблем з благоустроєм: «Чи виростуть тут дерева, якщо їх не посадити? Чи зникнуть завали сміття, якщо їх не засипати і не розбити тут сквер? Газони, майданчики для дитячих ігор самі собою не з'являться. Правда, держава поступово зробить все це, але **треба допомогти їй і прискорити роботи з благоустрою**» [16, с. 22].

Ідея широкого залучення громадськості впроваджувалася у різних сферах, в тому числі:

- у сфері будівництва: «Задача громадськості, задача трудящих — передусім контроль, допомога радам господарським досвідом, перевіркою людей, допомога у плануванні, складанні кошторисів, розрахунків, систематичний нагляд за кожною ділянкою міського будівництва і благоустрою тощо. Здійснювати ж будівництво і виконувати виробничі функції — справа тих, кому це доручено безпосередньо. Чи це означає, що безпосередня трудова участь на-

селення у благоустрою міст зовсім виключається? Ні, зовсім не звичайно. Справа тільки в формах її організації, у виборі учасників і об'єктів застосування самодіяльної праці» [106, с. 40–41], – зазначали вчені і рекомендували: «треба залучити широкі маси робочої і кооперативної громадськості у боротьбу за... прискорення темпів, здешевлення якості будівництва» [107, с. 15]. У зв'язку із цим істотного значення набуло розповсюдження практики шефства майбутніх мешканців над будинками [107, с. 15];

у сфері ремонту та поновлення житла, що вже існувало: виник інститут загальних зборів, що скликаються для самооподаткування – ще один (крім домових комітетів) інститут самоорганізації населення за місцем проживання в межах будинків. Для регулювання скликання та проведення таких загальних зборів НКВС УСРР було прийнято Інструкцію «Про порядок проведення самооподаткування мешканців на потреби капітального ремонту домобудівель». Відповідно до цього нормативного акту, питання про самооподаткування порушувалися домоуправами або самими жильцями при сукупній наявності таких умов:

а) коли неспроведення капітального ремонту або відбудування загрозувало перебуванню в житлових приміщеннях або стану останніх;

б) коли домоуправі не тільки бракувало коштів для проведення запланованого ремонту або відбудування, але й не передбачалося можливість одержати на це кредити;

в) коли проведення зазначеного ремонту або відбудування не можна було покласти на осіб, що безпосередньо в цьому зацікавлені, за рахунок майбутньої квартирної плати, й коли ці особи давали на те згоду.

Якщо домоуправа зі своєї ініціативи або з ініціативи мешканців вирішувала, чи можливе й потрібне повести самооподаткування, вона скликала загальні збори всіх мешканців домоволодіння, що були наймачами приміщень, або повідомляючи про це кожного з мешканців під розписку, або вивішуючи повідомлення про збори на видних місцях. У повідомленні обов'язково зазначалося: місто, час зборів і питання, що збори мали вирішити.

Збори вважали за дійсні, коли на них була присутня якнайменше половина всіх жильців – наймачів. До обговорення питання про самооподаткування домоуправа повинна була подати зборам:

- а) певні докази про обставини, зазначені вище у пунктах «а»), «б»), і «в»);
- б) розмір потрібних для невідкладного ремонту або відбудування коштів, обґрунтувавши його повними розрахунками;
- в) розмір коштів, що їх треба зібрати за самооподаткуванням, розрахунком кількості цих коштів на кожного окремого наймача;
- г) проект порядку стягання й витрачання коштів та контроль за ним.

Постанови про самооподаткування ухвалювалися двома третинами присутніх. При встановленні самооподаткування збори затверджували як загальний розмір коштів, так і розкладення їх між окремими наймачами, а також порядок їх внесення й витрачання та контроль над витрачанням. Постанови зборів про самооподаткування вважалися обов'язковими для всіх наймачів домоволодіння; пільги існували тільки для тих, хто мав пільги з квартирної плати [108].

Таким чином, у порівнянні із попереднім періодом економічного розвитку (тобто із НЕПом), акцент було зроблено не на участь у будівництві нових осель за власний рахунок, а на утримання житлових приміщень у належному стані. Ця міра була нагальною: вчені того періоду зазначали, що «у справі експлуатації житла до цього часу ми маємо організаційну чехарду, різноманітність керуючих організацій і фактично ніякої відповідальності, у результаті – хижацьке відношення до житла» [109, с. 17]. Щоб запобігти цьому, 17 жовтня 1937 року Постановою ЦВК і РНК СРСР «Про збереження житлового фонду і покращання житлового господарства у містах» було ліквідовано багатоступеневу систему побудови житлових організацій і встановлено чітку організацію управління житловим господарством (житлове правління – управитель дому чи групою будинків) [110, с. 32]. Було зазначено, що домове господарство ведеться управляючим домом на началах господарського розрахунку, у відповідності до господарсько – фінансових планів, що затверджуються домовим управлінням [111, с. 45]. До компетенції управителя дому входило ведення домового господарства своєчасний ремонт будинку та контроль за утриманням будинку у справ

підприємств, підприємств, установ, організацій. Якщо у квартирі проживало декілька осіб, які знімають відповідні приміщення, то управляючий будинком призначав відповідального по квартирі, переважно із числа домогосподарок. Відповідальний по квартирі слідкував за містами спільного користування та за тим, щоб усі жильці дотримувались правил внутрішнього розпорядку в квартирі. Додатково технічний та санітарний нагляд за будинком виключення будинками здійснювали місцеві Ради [112]. У великих будинках управителі призначалися на посаду керівниками відповідних підприємств, установ, організацій.

Щодо ж до домових комітетів, то протягом індустріалізації вони не відігравали значної ролі, знаходячись «у тіні» вуличних та квартальних комітетів, які виникли на цьому етапі. Тільки незначна кількість документів містить згадку про них, а на нормативному рівні відповідні документи відсутні взагалі. Це мало цілком логічне пояснення. У 1934 році було проведено перепис старого жилого фонду у містах. Класифікація будинків на карликові (одноквартирні), дрібні (у 2–4 квартири), середні (від 5 до 12 квартир) і великі (більше 12 квартир), отримали наступні результати (таблиця 1.1):

Таблиця 1.1.

**Підсумки перепису житлового фонду у містах СРСР,
1934 рік [113, с. 10]**

	Карликові будинки	Дрібні будинки	Середні будинки	Великі будинки
Дрібні міста (до 50000 жителів)	49,7 %	36,2 %	12,1 %	2 %
Середні міста (від 50000 до 100000 жителів)	30 %	37,8 %	28,1 %	4,1 %
Великі міста (із населенням понад 100000)	20,8 %	25,8 %	36,1 %	17,1 %

Так як більшість будинків мали 1–4 квартири, необхідності у створенні домового комітету не було, адже усі питання було можливо вирішити в процесі їхнього побутового обговорення, не вдаючись до формаль-

них зустрічей, голосування тощо. Але іноді домові комітети всеж таки створювалися. Узагальнюючи досвід роботи вуличних комітетів у період індустріалізації, С. Чугунов зазначив: «у Сталіногорську вуличні комітети об'єднують не вулиці, а групи бараків чи будинків і обираються зборами організованих в них барачних чи домових комітетів» [2, с. 6].

Як вже було зазначено вище, численні проблеми з житлом супроводжувалися не менш нагальними проблемами з комунальним обслуговуванням населення, з благоустроєм. Ще у 1931 році Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет ставить завдання «якнайшвидше ліквідувати відставання житлового та комунального господарства від загального господарського і культурного розвитку країни» [114]. До речі схожі проблеми спостерігаються і у сусідніх союзних республіках. Розглядаючи роботу Керченської міської ради, Президія ВЦВК РРФСР відзначила, що «внаслідок поганого керівництва міської ради (міста Керчі – Н. М.) та недостатньої допомоги уряду Кримської Авт.РСР (Автономної Радянської Соціалістичної Республіки. – Н. М.) розвиток всього комунального та житлового господарства Керчі до цього часу різко відстає від темпів індустріального будівництва», та запропонувала Керченській міській раді «поставити у центр своєї роботи скоріший всебічний розвиток міського господарства, залучаючи до цієї справи усі сили та засоби і самодіяльність робітників мас і всіх трудящих міста» [115, с. 118]. Не набагато кращою була ситуація у Сімферополі: «на капітальний ремонт будівель, що складають цей фонд (житловий фонд. – Н. М.), не відпускалися кошти з початку революції. Зносилось до 30 відсотків усіх житлових будинків» [116, с. 76].

Дослідники стверджували: «якщо житлово-комунальне господарство є однією з найбільш відсталих ланок нашого народного господарства, то справа планування міст є найбільш відсталою ланкою всього житлово-комунального господарства» [117, с. 14]. Рада Народних Комісарів СРСР у Постанові від 23 квітня 1934 року «Про покращання житлового будівництва» звертає увагу на те, що одним з найістотніших недоліків у цій сфері є відсутність зовнішнього благоустрою – тротуарів, зелених насаджень тощо [118].

Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи

Особливо гострими питання житла та комунального обслуговування були для Донбасу, який отримав статус основної вугільно-металургійної бази СРСР. Проблема широко освітлювалася у центральних періодичних виданнях союзного рівня; так, у 1933 році на першій сторінці газети «Пролетарія» з'явилася стаття, яка закінчувалася так: «треба ясно усвідомити те, що невиконання плану з комунально-житлового будівництва означає порушення роботи всього Донбасу. Ліквідація текучості робочої сили, втрата кадрів, які успішно оволодівають новою технікою шахт і заводів Донбасу, є можливими тільки за умови, що ці кадри буде забезпечено сучасним житлом, якщо їхні культурні і матеріальні запити будуть задоволені. Тільки безнадійний тупиця і бюрократ не в змозі зрозуміти, що це означає продуктивну працю в шахті і на заводі і культурним та теплим їдальнею, смачним обідом у їдальні, добре працюючим клубом, лазнею, фізкультурною школою — зв'язок самий тісний» [119].

Щодо житлових умов робітників до 1917 року в цьому регіоні жодних питань не було. Тому основні зусилля Уряд УСРР направляв на цей регіон. Наприклад, за 1926–1931 роки в УСРР було збудовано приблизно 5,6 мільйонів квадратних метрів нової житлоплощі, з яких 1,8 мільйонів квадратних метрів — Донбасі [120]. У 1933 році було затверджено оперативний план комунального будівництва, якій передбачалося здійснення таких головних заходів у Донбасі: «рішуче очищення заводу і пунктів, розвиток лазнево-прального господарства та поліпшення благоустрою впорядкування (забрукування, зелені насадження, благоустрій) з наданням особливої уваги найбільшими містам Донбасу — Луганську, Горлівці, Макіївці, Ворошилівському, Маріуполі. Зокрема в Горлівці забезпечити здійснення найголовніших заходів, зв'язаних з піднесенням до Горлівки обласного центру Донбасу» [121]. Визнання Горлівки обласним центром Донбасу зумовило активізацію руху зі створення вуличних комітетів, про що буде йти мова нижче.

В документах партії та уряду того часу йшлося про недостатнє врахування місцевими радами й органами комунального господарства інтересів мас до участі в опрацюванні планів та програм комуналь-

ного господарства, до участі в організації житлово - комунального будівництва, до боротьби за виконання планів оздоровлення залюднених місць та покращення комунального обслуговування робітничої людності» та пропонувалося «звернути увагу Наркомгоспу та місцевих рад на потребу... ширше розгорнути заходи до санітарного оздоровлення залюднених місць, притягуючи до участі в цих роботах промислові підприємства, профспілкові й громадські організації та людність. Особливу увагу звернути на поліпшення експлуатації комунальних підприємств та житлового фонду й на притягнення широкої пролетарської громадськості» [122].

4 травня 1933 року ВЦВК та РНК УСРР видають Постанову «Про заходи до збереження денационалізованого житлового фонду», у якій для забезпечення утримання у справному стані денационалізованих будинків зобов'язують міські ради через депутатські групи притягати широку громадськість до справи нагляду за збереженням денационалізованого житлового фонду [123]. «У боротьбі за соціалістичну реконструкцію міст, за покращення житлово - комунального господарства, за новий культурний побут – АКТИВНІСТЬ І САМОДІЯЛЬНІСТЬ МАС МАЄ ВИРІШАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ. Партія та уряд неодноразово підкреслювали ту обставину, що міськради можуть впоратися з тими великими задачами, які стоять перед ними в області міського господарства, ТІЛЬКИ СПИРАЮЧИСЬ НА ІНІЦІАТИВУ ТРУДЯЩИХ МАС, залучаючи їх через секції та депутатські групи у практичну, повсякденну радянську роботу» [124].

В період індустріалізації вуличні, квартальні тощо комітети, поряд із депутатськими секціями і депутатськими групами, вважалися основними формами залучення мас до роботи рад [125, с. 47]. Історія появи та розквіту вуличних комітетів, крім всього згаданого вище, тісно пов'язана із конкурсом міст, який тривав у країні у той період – за часи індустріалізації конкурси, особливо конкурси місцевих рад, були вельми популярною формою залучення мас до виконання суспільно-корисної роботи. Початок змаганням рад було покладено ще у 1931–1932 роках [126]. Але у ці роки більша увага приділялась конкурсам у сільській місцевості – так, журнал «Радянська Україна» у 1931–1932 роках, освітлюючи конкурси, писав виключно про конкурси сільрад; конкурси міст стали більш

поглибленим пізнінням. Вони «почали розгортатися з осені 1933 року і до кінця 1934 року охопили приблизно 130 міст, головним чином РРФСР» [127, с. 9].

У жовтні 1933 роком вчені датують виникнення перших вуличних та районних комітетів [128, с. 87, 7, с. 12, інші]. Іншу дату, 1932 рік, називає О. І. Ленюшкін у своєму дослідженні «Місцеві органи влади в Радянській державі (1921–1936 рр.)» [129, с. 171]; він ніяк не аргументує цю дату крім того, що з цього приводу уявляється важким. Проте, напевно чи не О. І. Ленюшкіна можна вважати вірним – перший конкурс радянських міст проведено саме у 1933 році. Він почався з того, що «три міста були обрані: Горлівка, Ярославль і Тула почали змагання на краще виконання культурно-побутового обслуговування..., дали взаємне зобов'язання уділити виконати одну з шести історичних умов товаришів про покращання побутових умов робітників – і кинули виклик Радянському Союзу» [130]. Газета «Правда» на першій сторінці повідомляла: «робочі Ярославля визвали на змагання Горлівку на краще виконання культурно-побутового обслуговування. Виклик було прийнято. Розкрито зобов'язання на IV квартал 1933 року, в числі яких виконати на всіх вулицях міста такі, що обираються, вуличні комітети з управління всією роботою з благоустрою» [131].

І саме тоді, що завдяки активізації територіальної самоорганізації було досягнуто надзвичайних успіхів, найкраще демонструє приклад Горлівки. Сучасники писали: «Горлівська грязь набула печальну славу далеко за межами Донбасу. Канцелярсько – бюрократичне керівництво міськкомгоспу... називало грязь «історичною» та планувало на 1934 рік будівництво... одного кілометра тротуару по всьому району» [132]. І саме обласним центром та беручи участь у конкурсі міст, «Горлівка буквально за один рік виростила і розвинула своє комунальне господарство – трамвай, водопровід, каналізацію, мостові, тротуари, лазні, інші містечка. Це майно зараз досягає мільйонної вартості, кількість підприємств Горлівки за один рік зросла від кількох десятків осіб до тисяч» [133]. «Горлівська міськрада, спираючись на активну міськрадою самодіяльність мас, провела велику роботу

з благоустрою міста і ремонту житлофонду і комунальних підприємств. Протягом 1933–1934 років Горлівська міськрада збудувала 15 кілометрів водопроводу, 5 кілометрів каналізації, 2 лазні, замостила 85 тисяч квадратних метрів вулиць і тротуарів, провела 19 кілометрів трамваю. До робіт з благоустрою Горлівська міськрада змогла залучити тисячі трудящих, які суботниками відпрацювали 600000 трудоднів» [134, с. 78]. «У Горлівці побудований стадіон, центральний і Ново-Горлівській парки культури і відпочинку, літній театр, новий вокзал, водопровідна станція у Батманові, будинок техніки, кінопалац у Залізному, ресторан, пасаж–кафе, добудовується готель, розпочато будівництво будинку культури та інших будівель» [135, с. 99–100]. Часопис «Радянська Україна» писав: «В чому ж причини успіху Горлівки, яка ще в червні була не кращою від інших міст Донбасу, мала однакові з ними кошти і умови для будівництва? Відповідь на це дали горлівські депутати. Виступаючи на зльоті, вони зрозуміло розповіли, в чому секрет досягнень у Горлівці. Основне, що забезпечило успіхи Горлівці у комунальному будівництві – це ентузіазм, ініціатива і найширша участь самих працюючих мас у всіх роботах з перебудови міста–парки, тротуари, бруки, трамвай, збудовані в Горлівці під час суботників руками тисяч ударників виробництва та домашніх господарок. За 3 міс. (місяці. – Н. М.) на впорядкуванні Горлівки працювало 63690 трудящих» [136, с. 47]. Газета «Правда» додавала, що перед відкриттям чергової конференції міст у Горлівки, «на всіх шахтах і підприємствах Горлівки пройшли... збори, присвячені походу за благоустрій міста; ...були проведені районні збори лікарів, вчителів, працівників столових, комендантів, прибиральниць гуртожитків» [137, с. 1].

Отже, цілком закономірним було і те, що такий вид органів самоорганізації населення, як вуличні, квартальні тощо комітети, з'явився саме в Донбасі. Хоча існує думка, що родиною вуличних комітетів був Воронеж [138, с. 3; 139, с. 105], але, відповідно до більш поширеної точки зору, «вуличні комітети вперше виникли у 1933 році у м. Горлівка як групи боротьби за благоустрій, озеленення, чистоту дворів і вулиць» [140, с. 94].

Сама ж назва «вуличні комітети» «взята із постанови ВЦВК від 1 листопада 1934 року по доповідях голів ряду вуличних комітетів різних

що під такою ж назвою ці організації згадуються і у Постанові XVI Всесоюзного з'їзду рад. Вуличні комітети часто мали і інші назви: комісії управління міськрадам, квартальні, селищні, дільничні і подібні комітети» [101, с. 29]. П. Петухов, розглядаючи вуличні комітети, зазначає: «в Московській області вони звуться «комісіями сприяння», в Ленінграді, Іркутську – «квартальними комітетами», в Молотові – «квартальними трійками» [101, с. 29]. П. Петухов і В. Вікторов, використовуючи назву «комісії сприяння», водночас зазначають, що під ними мають на увазі «квартальні комітети, комісії сприяння благоустрою» [139, с. 105]. У роз'ясненні «дільничні комітети» пояснює О. І. Лепьошкін, посиляючись при цьому на Постанову Тульської міської ради від 25 січня 1934 року: «Про організацію комітетів вулиць у Тулі», в якій зазначалося, що керівництво вулиць як правило, вулиці міст поділялися на дільниці, в кожній з яких прикріплювався член вуличного комітету для проведення роботи за допомогою зорганізованого ним активу роботи з виконання завдань комітету» [129, с. 349].

Порівнюючись до Горлівки, ситуація з благоустроєм у цьому місті була досить незвичайним, нетиповим для інших міст. Загальний стан міста про це у містах ілюструє витяг з резолюції Конференції 14 міст, що відбулася у першому конкурсі міст, який проходив у 1934 році. Вивчаючи цей досвід, конференція «випрацювала культурно-побутовий мінімум, який представляє конкретні заходи, за проведення яких повинні бути забезпечені всі міста СРСР... Цей культурно-побутовий мінімум є таким:

1. Провести у кожен робочу квартиру, що знаходиться на території міста, хоча б одну лампочку.
2. Радіофікувати усі клуби, червоні кутки, їдальні, гуртожитки, літні дачі, квартири працівників – ударників.
3. Широко розвинути будівництво тротуарів з тим, щоб не одна вулиця у місті не залишилася без тротуарів...
4. Повністю охопити усе населення міста лазнями.
5. Відремонтувати старий житловий фонд міста.
6. Обов'язково провести каналізацію і водопровід в усі нові робітничі квартали і капітальні будинки, що їх було збудовано за останній рік.

7. Організувати дитячі кімнати, майданчики для ігор і душі в усіх будинках розміром більше 75 квартир. Добитися безумовного проведення постанови Раднаркому СРСР про обов'язкове виділення у нових будинках приміщень для магазинів.
8. Обладнати куточки відпочинку при всіх заводах та фабриках (спортмайданчики, клумби, газони, душі тощо).
9. Організувати обов'язкове вивчення санітарної грамоти перевізників хлібу, перукарів, працівників лазень, працівників дитячих ясел.
10. Привести у порядок всі вулиці міста: встановити номерні розпізнавальні знаки, домові ліхтарі, освітлити проходи, сходи і коридори загального користування.
11. Жодного двору без ящика для сміття.
12. Ліквідувати клопів, тарганів, мишей у гуртожитках, готелях і робітників квартирах.
13. Вдосконалити мостову головної вулиці міста..., обов'язково мити її водою у літній час.
14. Добитися, щоб робітник – ударник мав свій індивідуальний город...
15. Озеленити територію усіх нових заводів і фабрик, робітничих селищ а також головних міських магістралей, організувати громадську охорону зелених насаджень.
16. Полагодити усі паркани, ворота, парадні двері будинків і будівельних майданчиків. Організувати взірцевий базар.
17. Влаштувати на усіх підприємствах з кількістю робітників більше 500 душові кімнати і індивідуальні шафи для зберігання одягу.
18. У кожному місті репланувати не менш однієї вулиці по типу вулиці – саду» [142, с. 29–30].

На порядку денному цієї конференції було два питання: 1) доповіді міст; 2) укладення договору на змагання між містами [143, с. 1]. Текст цього договору передбачав, що одним з найважливіших показників змагання стане «залучення до виконання намічених... зобов'язань найбільшої кількості трудящих, творче застосування їхньої активності, самодіяльності й ініціативи у здійсненні цих задач, у розвитку роботи депутатських груп і секцій міськрад» [24, с. 3]. Газета «Правда» відзначала: «конференція міст

є настільки нагальною, а потреба обмінятися накопиченим досвідом міського будівництва – настільки великою, що скликання цього незвичайного зльоту виходить далеко за вузькі рами місцевого заходу» [144]. Рішення ЦВК СРСР від 7 квітня 1934 року і ВЦВК від 20 квітня того ж року про проведення протягом травня – листопаду конкурсу–змагання міст зобов'язувало усі міста активно включитися до конкурсу і докласти зусиль, щоб виконати задачі конкурсу якнайкраще [145, с. 28].

Вчені вказували, що «завдяки цьому змагання ради через секції та деп.групи (депутатські групи. – Н. М.) залучають багато мільйонів робітників та селян у боротьбу за перетворення у життя рішень партії та уряду, за здолання труднощів, які стоять на шляху виконання плану народно-господарського розвитку нашої країни» [134, с. 29]. За даними НККГ (Народного комісаріату комунального господарства. – Н.М.), у 1935 році в СРСР до цього конкурсу було залучено 133 міста та селища міського типу [146, с. 74]. Центральна конкурсна комісія при ЦВК СРСР визначила «міським радам за кращу роботу з відновлення і збереження житлового фонду і добровпорядження: одна перша премія міськраді – 25000 карбованців, голові міськради – 800 карбованців, дві другі премії – міськрадам по 15000 карбованців, їхнім головам – по 700 карбованців, три треті премії міськрадам – по 10000 карбованців, їхнім головам – по 600 карбованців» [147]. Крім того, в областях були утворені місцеві фонди преміювання. Так, Донецький облвиконком виділів 1 мільйон карбованців на житлово-комунальне будівництво і благоустрій місцевих рад, що займають перше місце у конкурсі; Дніпропетровський облвиконком встановив ряд цінних матеріальних премій [148].

У 1935 році в УРСР з травня по листопад тривав конкурс–змагання міських рад з поновлення і збереження житлофонду і благоустрою, покращання технічного і санітарного стану житлофонду, виконання плану житлобудівництва і ремонту [149]. У ньому з 182 міст та робітників селищ брали участь 133 поселення (73,1 відсоток) [150, с. 52]. Конкурс дав прекрасні результати і наступного року плани рад з цих галузей роботи з благоустрою були виконані по УРСР на 102 відсотки [151, с. 3], істотний внесок у це зробили вуличні комітети, яких було визнано «плідною фор-

мою мобілізації мас на безпосередню участь у благоустрою. Кількість вуличних комітетів, які прийняли участь у змаганні, з 2200 у минулому році (у 1934 році. – Н. М.) зросла у нинішньому (у 1935 році. – Н. М.) році до 9000, тобто більше, ніж вчетверо [152, с. 46]. Актив комітетів вулиць за той самий період збільшився з 10000 до 50000 осіб [153, с. 50]. 1 липня 1936 року у 144 радах налічувалося 16716 вуличних комітетів із 89-тисячним активом [154, с. 94].

Слід, однак, відзначити, що найактивнішими були вуличні комітети крупних міст, у яких місцеві ради сприяли пошвавленню руху створення комітетів. Дослідники зазначали, що «найкращі зразки в цьому подає Харків» [155, с. 15], а характеризуючи діяльність квартальних комітетів Києва, наводили такі цифри: комітети «у 1935 році охоплювали актив більше 5200 осіб» [156, с. 15], «тільки у Сталінському районі міста у прибиранні 475 дворів... активно брало участь 3 тисячі осіб» [157, с. 99–100]. Двома роками пізніше, за статистичними даними, «у 13 містах та райцентрах Донецької області нараховувалося 1061 вуличних та квартальних комітетів, у яких працювало 9139 активістів, у Ворошиловграді у 117 вуличних і квартальних комітетах працювало 842 члени квартальних комітетів та активістів» [158, с. 43].

Конкурси-змагання розгорталися не тільки між містами, але й між краями, областями. Наприклад, у 1934 році Сталінградський край викликав на змагання Одещину, Саратовський і Азово-Чорноморський край, арбітром запросив бути газети «Известия» та «Комсомольская правда» [159]. Конкурси також проводились «у середині міст між окремими районами, кварталами, вулицями, ЖОКТами (житлово-орендними кооперативними товариствами. – Н. М.)» [160] і «навіть між деякими домоволодіннями» [161, с. 20–21]. Як правило, такі змагання носили неофіційний характер, але інколи ініціаторами виступали органи державної влади та місцевого самоврядування, – так, Ржевська міська рада у 1934 році об'явила конкурс на кращій вуличний комітет [162, с. 17]. У 1935 році, «до другого обласного з'їзду рад», міськрада Дніпропетровська організувала конкурс-змагання на кращу квартальну комісію (квартальний комітет. – Н. М.) і благоустроєну вулицю [163, 164, с. 60]. У місті Керч за

ініціативою комунальної секції міськради у 1936 році було проведено міське змагання вуличних комітетів, уповноважених будинків і двірників [165, с. 11].

Умови конкурсів у межах міста часто викладалися у договорах: за свідченням дослідників того часу, «зобов'язання у договорах внутриміського змагання змінюються в залежності від того, між якими організаціями і особами ці договори укладаються: профспілками, вулицями, ЖОКТами, будинками, квартирами, жильцями, двірниками, прибиральницями тощо» [127, с. 10].

Вважаючи подальше ще більш широке розгортання організаційно-масової роботи рад найважливішим фактором у виконанні усіх задач соціалістичного будівництва, підйомі відсталих галузей народного господарства до передових і враховуючи позитивний досвід галузевих конкурсів-змагань рад, що були проведені у 1934 році, ЦВК Союзу РСР постановив провести у 1935 році всесоюзні конкурси-змагання міських і сільських рад за деякими галузями соціалістичного будівництва; всесоюзний конкурс міськрад і рад робітничих селищ з поновлення та збереження житлових фондів та благоустрою проходив у травні – листопаді [166]; аналогічний документ ухвалив Центральний виконавчий комітет УРСР (дивись [167]). Найважливішими задачами конкурсу у 1935 році були: виконання плану капітального ремонту житла, виконання планів з заміцнення, з очистки, з озеленення тощо; подальший розвиток активності депутатських секцій, житлових, комунальних і з благоустрою, депутатських груп, домових організацій, ЖОКТів (житлово-орендних кооперативних товариств. – Н. М.) і вуличних комітетів [168].

Депутатські групи, які дослідники досить часто прирівнюють до вуличних комітетів, однак, за своєю природою не були тотожними останнім. Вони виникли раніше, ніж вуличні комітети; їхнє виникнення було законодавчо оформлено, та протягом всього свого існування порядок їхнього створення, їхні права, обов'язки та інші елементи їхнього правового становища регламентувалися чинним законодавством. Найбільшим поштовхом в активізації створення та функціонування депутатських груп дослідники вважають Постанову об'єднаного пленума ЦВК і ЦК ВКП

(б), прийняту у грудні 1930 року. За статистичними показниками, 9/10 депутатських груп з'явилося у зв'язку та після прийняття цього рішення [169, с. 144, 170, с. 88].

Розглядаючи динаміку існування депутатських груп у той період, В. Мягкий наводив такі дані: «у 1932 році Одеська міська рада мала 130 депутатських груп, які включали загалом приблизно 7000 осіб службовців, членів їхніх родин, військовослужбовців і учнів. Київська міська рада станом на 20 листопада 1931 року мала 156 депутатських груп, організованих на 112 підприємствах та установах. Ці групи склалися із 1300 членів і кандидатів у члени міськради і 1600 залучених активістів. Миколаївська міська рада станом на 1 грудня 1931 року мала 68 депутатських груп. Динаміку змінювання кількості депутатських груп розглянемо на прикладі міської ради Харкову. До 1 квітня 1931 року існувало 98 депутатських груп, в тому числі 40 на промислових підприємствах, 19 – серед неорганізованого населення, інші – в учбових закладах, військових частинах і установах. 15 листопада 1931 року в Харківській міськраді нараховувалося вже 142 депутатські групи. Із 44 нових груп на долю промислових підприємств приходилося 14, на долю неорганізованого населення – 17, інші групи було створено в учбових закладах, військових частинах і установах» [170, с. 88–89].

В. Мягкий у статті «Депутатські групи неорганізованого населення» (це члени родини – частіше за все дружини робітників, службовців, кустарів та «нетрудовий елемент») також знайомить з досвідом Харківської та Одеської міських рад, які навесні 1931 року приступили до організації депутатських груп для роботи серед неорганізованого населення. В Одесі групи створювалися у великих ЖОКТах, у Харкові – за принципом охоплення виборчої дільниці, до якої входить цілий ряд ЖОКТів і окремих будинків... У Харкові та в Одесі основним змістом роботи депутатських груп, створених серед неорганізованого населення, були мобілізація коштів, боротьба за ліквідацію неграмотності, здійснення шести умов товариша Сталіна у роботі житлової кооперації, проведення в життя рішень червневого пленуму ЦК ВКП(б) про міське господарство, укорінювання гігієни і санітарії у житлах і дворах, боротьба за дбай-

ливе ставлення до житлофонду, відшукування додаткового і виявлення такого, що не використовується, житлофонду і покращання його використання тощо. В. Мякий також наводить план роботи депутатської групи орендно-житлового кооперативу № 115 м. Одеси на період з 1 жовтня 1931 року по 1 січня 1932 року, що містить календар роботи групи та імість розділів, присвячених організаційній роботі, мобілізації внутрішніх ресурсів, ремонту та опалюванню, розподілу житлоплощі, культурно-побутовій та санітарній роботі [170, с. 45–50].

У 1933 році, аналізуючи роботу депутатських груп Одеської області, К. Серебряний зазначив: «з депутатських груп всіх міст області добрі зразки дає низка депгруп (депутатських груп. – Н. М.) м. Одеси (кількість депгруп по Одесі значно зросла – на 1 березня 1931 року було 37 депгруп, а тепер – 120, із них 85 – на підприємствах, 12 – в установах, 19 – в навчальних закладах і 4 – по житлокоопах)» [171, с. 69]. Характеризуючи роботу депутатських груп у 1935 році, С. Баландін писав: «основний зміст роботи цих груп (депутатських груп неорганізованого населення. – Н. М.). – благоустрій району і підрайонів, озеленення ділянок і покращання їхнього санітарного стану. Однак коло діяльності депутатських груп неорганізованого населення не обмежується тільки цими питаннями. За рік, що минув, вони провели велику роботу з ремонту житлового фонду в районі (будинків і бараків), надаючи повсякденну допомогу житловим організаціям у виконанні строків ремонту і у забезпеченні кращої якості ремонту» [172, с. 29].

На початку 1930-х років, як буде продемонстровано нижче, відмінностей у повноваженнях депутатських груп і вуличних, квартальних тощо комітетів не існувало, що надавало деяким вченим підстави стверджувати, що депутатські групи і вуличні, квартальні тощо комітети мають однакову правову природу. Але таке твердження уявляється не досить коректним. Щонайменш одну з відмінностей закріплювала Устава про міські ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів УСРР. Відповідно до її положень, депутатські групи утворювалися за територіальною ознакою – на підприємствах, по окремих цехах на великих промислових закладах, в установах та по виборчих ділянках, якщо там було якнайменш 3 члена ради [173].

Через декілька років діяльність депутатських груп почала регулюватися Постановою Центрального виконавчого комітету Союзу РСР від 27 травня 1934 року «Про організаційну роботу рад». Відповідно до її вимог, депутатські групи необхідно було створювати у містах з населенням понад 100 тисяч мешканців як підрайонні (при наявності районних рад) або як ділянкові (якщо районних рад не було). Тобто, депутатські групи об'єднували депутатів за місцем їх проживання. Основним завданням депутатських груп була організація навколо депутатів активу з ударників для боротьби за краще виконання виробничих завдань на підприємстві, в колгоспі, в установі, для участі в роботі з поліпшення матеріально-побутового обслуговування трудящих і залучення їх у державне управління [174]. «Об'єднуючи депутатів рад за місцем їх мешкання, втягуючи у роботу так званих «неорганізованих» виборців, в тому числі дружин робітників та службовців, ці групи (підрайонні та дільничні групи депутатів. – Н. М.) будуть очами ради і поряд з тим контрольно-організуючим знаряддям у боротьбі за збереження та розширення житлового фонду, за благоустрій, за покращання санітарного стану будинків, дворів, вулиць...» [175, с. 5]. Норми Постанови наблизили депутатські групи до вуличних, квартальних тощо комітетів за територією функціонування, але всеж таки для комітетів не висувалося умови обов'язкової наявності в їхньому складі депутатів місцевих рад.

Розмежування депутатських груп та вуличних, квартальних тощо комітетів було важко зробити навіть на практиці. Дослідники зазначали: «підрайонні та дільничні депутатські групи показали дуже хороші вірці роботи, але ж, на жаль, ці депутатські групи були створені далеко не в усіх містах. Останнє можна пояснити організацією замість підрайонних і дільничних депутатських груп так званих вуличних (квартальних) комітетів» [154, с. 94]. У Калузі вуличні комітети «в цілях організації постійного нагляду за чистотою вулиць організовані за принципом прикріплення окремих організацій для шефства над вулицями» (із доповіді інструктора МОВК т. Гааге), що, звісно, зовсім далеко від вуличних комітетів як організацій самодіяльності міського населення. Подільськ також обмежився тим, що передав «деякі вулиці заводам для благоустрою»... Звісно, що така організація робо-

ти з благоустрою вулиць значно відрізняється від звичайної організації вуличних комітетів і є суперечливою» [2, с. 6–7].

У Постанові ЦВК СРСР від 27 травня 1934 року «Про організаційну роботу рад» було також затверджено перелік депутатських секцій, в тому числі для міських рад (промислова, комунальна, фінансова, народної освіти, охорони здоров'я, громадського харчування, торговельно-кооперативна, приміського господарства, транспорту, зв'язку, революційної законності, оборони). Депутатські секції були основною формою масової роботи рад з окремих галузей соціалістичного будівництва. Основною задачею секцій було «надання повсякденної допомоги радам в організації мас на виконання задач, що стоять перед радами у різних галузях соціалістичного будівництва. Через секції ради здійснюють широке залучення трудящих в управління державою і здійснення контролю на роботі державного апарату» [176, с. 78, 177].

З активізацією роботи депутатських груп, з появою депутатських секцій та вуличних, квартальних тощо комітетів необхідність в існуванні їхніх аналогів на попередньому етапі розвитку – житлових кооперативах – відпала. Було проголошено, що «практика житлово-орендної кооперації була визнана такою, що себе не виправдовує. Тому було прийнято рішення скасувати житлово-орендну кооперацію, усі союзи ЖОКТів (житлово-орендних кооперативних товариств. – Н. М.), а також житлово-будівельні кооперативи, крім таких, що будують будинки за власні кошти членів» [178]. Скасовуючи житлово-орендну і житлово-будівельну кооперацію, уряд передавав житловий фонд «справжнім його господарям – радам і державним установам та підприємствам» [179, с. 43].

Проте, висновки щодо безгосподарського ставлення житлових кооперативів до житла були дещо перебільшеними. У 1935 році дослідники зазначали, що «на Україні десятки тисяч мешканців ЖОКТів активно борються за культурне житло. Так, у Шепетовці відремонтовано 2663 квартир, поставлено 462 ящика для сміття, 117 помийних ям, виправлено та зроблено нових 2800 метрів заборів» [180, с. 51]. Крім ремонтних робіт ЖОКТи організовували червоні куточки, гуртки юних друзів, дитячі клуби, дитячі майданчики, дитячі садки та ясла, прачечні, протипожежні гуртки [181].

Нормативно-правовому регулюванню створення та діяльності вуличних, квартальних тощо комітетів в період індустріалізації увага майже не приділялася. Отже, можна зробити висновок, що для першого етапу — етапу виникнення домових, вуличних тощо комітетів — є характерними лише згадки про них у нормативно-правових актах органів державної влади на рівні держави та / або суб'єктів федерації, але не комплексне закріплення їхнього правового положення. Саме це обумовило різні підходи до визначення їхньої природи та неоднозначне розуміння їхніх функцій, компетенції, порядку створення тощо.

Перші нормативні акти, у яких приділялася істотна увага вуличним та квартальним комітетам, з'явилися лише через кілька років після їхньої появи та бурхливого функціонування. Ще більш цікавим уявляється той факт, що у цих нормативних актах була лише узагальнена практика роботи найбільш успішних вуличних комітетів з метою поширення передового досвіду — отже, правових норм, які б регламентували створення, обрання тощо цих комітетів, ці нормативні документи не містили.

Так, Президія ВЦВК РРФСР 1 листопада 1934 року прийняла спеціальну постанову, у якій була відмічена позитивна робота, яку провели вуличні та квартальні комітети ряду міст — Калініна, Тули, Мічурінська, Прокоп'євська та інших [3, с. 3—4.. Заслухавши доклади голів вуличних комітетів деяких міст, ВЦВК РСФРР відмітив, що організовані у 1933—1934 роках у зв'язку із змаганням—конкурсом міських рад з поновлення та збереження житлофонду та благоустрою вуличні (квартальні) комітети провели значну роботу із збереження та ремонту житлофонду, особливо приватних володінь, з очистки дворів і вулиць, з зовнішнього благоустрою і залученню до громадської роботи дружин робітників та службовців, інженерно-технічних робітників і пенсіонерів.

Водночас, Президія ВЦВК констатувала недостатньо чітку організацію керівництва вуличними комітетами з боку деяких міських рад, а також слабкий зв'язок вуличних комітетів із депутатськими групами. За думкою Президії ВЦВК, наслідком цього стала:

а) недостатня увага деяких вуличних комітетів до збереження державних та кооперативних житлових приміщень;

б) застосування окремими вуличними комітетами методів адміністрування;

в) недостатня технічна допомога вуличним комітетам з боку міських рад та їхніх органів.

Президія ВЦВК рекомендувала міським радам, продовжуючи роботу з укріплення існуючих вуличних комітетів, організувати нові комітети у тих містах, де вони ще не були створені, та запропонувала міським радам:

а) направляти роботу вуличних комітетів на покращання і збереження житлового і міського господарства благоустрою, об'єднуючи її з повсякденною роботою з покращання стану свого будинку, свого двора, своєї вулиці;

б) забезпечити конкретне повсякденне керівництво вуличними комітетами, ретельне вивчення та перевірку їхньої роботи;

в) у великих містах, в яких організовані підрайонні та дільничні депутатські групи, покласти на них керівництво вуличними комітетами як основним активом депутатських груп;

г) звернути особливу увагу на те, щоб робота вуличних комітетів прилягла укріпленню житлового господарства і вуличного благоустрою житлово-кооперативних та державних домоволодінь, не обмежуючись обслуговуванням тільки житлових володінь, що знаходяться у приватній власності;

д) надавати технічну допомогу вуличним комітетам через відділи ради шляхом прикріплення до них спеціалістів і робітників відділів рад, особливо комгоспу, відділу здоров'я та народів [182].

Аналогічного документу в УСРР прийнято не було, хоча засідання ЦВК УСРР із таким самим порядком денним проводилося. Згадку про це автор знайшла в розповіді голови одного з квартальних комітетів про роботу цього комітету. У 1937 році він написав: «Ми дуже цінуємо роботу нашого радянського уряду. В січні місяці цього року на засіданні президії ЦВК УСРР було заслухано питання про роботу квартальних комітетів на Україні. На це засідання було викликано і мене, я також брав участь в обговоренні доповіді. Тепер не тільки я один, але і все населен-

ня кварталу почуває себе щасливим і гордим, бо про нашу роботу знають, її шанують. Ми стали працювати з ще більшим напруженням і сягнемо ще кращих успіхів» [183, с. 75].

Необхідність комплексного нормативного акту, який би врегулював правовий статус вуличних та квартальних комітетів, підкреслювали як теоретики, так і практики. Так, представник Сталіногорської міськради на нараді оргвідділу Московської області зазначив: «без чіткого «положення» про роботу вуличних комітетів багато рад б'ються над питанням, «які функції треба передати комітетам, тільки благоустрою чи й інші, як, наприклад, розповсюдження позик тощо. Тут ми блукаємо» [2, с. 29–30]. С. Чугунов, автор першої брошури про вуличні комітети, яка вийшла у 1935 році, писав: «незважаючи на крайню барвистість організаційних форм, змісту і методів роботи, вуличні комітети себе цілком виправдали. Зараз стоїть задача організації їх у всіх без виключення містах і робітників селищах, а може бути і в районних центрах. Ми вже маємо величезний матеріал про роботу комітетів, і він надає можливість зайнятися вивченням досвіду кращих із цих комітетів для розробки положення про них обласного чи республіканського масштабу».

Вивчення періодичних видань дозволяє стверджувати, що в УСРР діяло щонайменше два локальних нормативних акта, які врегульовували правовий статус вуличних, квартальних тощо комітетів. У 1935 році дніпропетровською міськрадою була видана пам'ятка «Про роботу вуличних квартальних комісій сприяння чистоті та благоустрою». В пам'ятці були пункти постанови, якими зобов'язано весь апарат міліції брати участь і відповідати за стан благоустрою, чистоти і краси міста. Луганська міськрада у тому ж році видала інструкцію «Про дільничні вуличні комітети сприяння благоустрою міста Луганськ», яка мала плакатний формат і була розвішана містом. У цій інструкції було перераховано функції та обов'язки квартальних комітетів [155, с. 16].

З моменту виникнення вуличних, квартальних, дільничних тощо комітетів дослідники вели суперечки про їхню природу. Як і на сучасному етапі, були прихильники тієї точки зору, що ці комітети мають громадську природу, та ті, хто визначав природу вуличних, квартальних тощо

комітетів як державницьку. Безперечно, вважаючи вуличні, квартальні, дільничні тощо комітети «масовими організаціями» [184, с. 20], вчені, які пригримувались першої позиції, характеризували їх як:

- нову громадську ферму боротьби за благоустрій [185, с. 6];
- громадські організації [184, с. 20, 106, с. 43];
- масові громадські організації [139, с. 105];
- місцеві громадські організації для надання допомоги міській раді у справі підвищення культурного рівня міського благоустрою [2, с. 11];
- місцеві громадські організації допомоги міській раді у справі благоустрою міст і підвищення культурного рівня трудящих [141, с. 29];
- місцеві громадські організації допомоги міській раді у справі благоустрою міста, збереження і ремонту житлофонду, у боротьбі за чистоту житла, двору, вулиці, квартири і підвищення культурного рівня трудящих [140, с. 95].

Прихильники другої точки зору вважали, що вуличні, квартальні, дільничні тощо комітети – це масові органи місцевих рад, разом із секціями і депутатськими групами [106, с. 40, 154, с. 94–95, 2, с. 28]. Один з них, П. К., аргументував свою позицію так: «організація і діяльність вуличних (квартальних) комітетів у ряді міст Союзу вказують, що вуличні (квартальні) комітети як за своєю формою, так і за змістом роботи по суті майже не відрізняються від дільничних депутатських груп, якщо не брати до уваги деякі відмінності в їх організації. У більшості міст СРСР вуличні комітети організуються незалежно від наявності підрайонних і дільничних депутатських груп, і тільки в містах УСРР, Західного Сибіру і Азербайджанської СРСР вуличні комітети створюються там, де через відсутність депутатів рад не може бути організована депутатська група. Основна кількість міст, які мають вуличні (квартальні) комітети, обов'язково обирає до їхнього складу депутатів ради і лише дуже невелика частина міськрад не дотримується цього правила і організовує вуличні комітети без участі депутата ради, а тільки із числа активістів... Відмінність вуличних (квартальних) комітетів від дільничних депутатських груп в деяких містах полягає тільки в тому, що вуличні (квартальні) комітети обираються на загальних зборах, у той час як депутатські групи не оби-

раються, а створюються і затверджуються міською чи районною радою із числа своїх активістів. У місцях же, де вуличні (квартальні) комітети не обираються, а затверджуються міськими чи районними радами із числа активістів, що працюють разом із депутатами рад, організаційні принципи створення вуличних (квартальних) комітетів і дільничних депутатських груп повністю збігаються. Таким чином, за своєю організаційною побудовою вуличні (квартальні) комітети уявляють собою не що інше, як дільничні депутатські групи, і тому ми вважаємо доцільним існуючі вуличні (квартальні) комітети перейменувати в дільничні чи підрайонні депутатські групи [154, с. 95]. Деякі вчені навіть розглядали терміни «депутатська група» та «вуличний комітет» як синоніми [129, с. 350].

Спростовуючи такий підхід, дослідники першої групи зазначали: «вуличний комітет – це організація, що створена самими мешканцями однієї вулиці для допомоги міським установам у справі благоустрою і наведення порядку як в будинках, так і на самій вулиці. Дільнична депутатська група – це масовий орган власне міської (районної) ради, який має більш широкі права та повноваження, – вона ніби є повпредом (повноважним представником. – Н. М.) ради у даній дільниці міста» [186].

Дільничні депутатські групи та дільничні комітети, у разі створення і перших і других, функціонували на одній території, що ж до території, яку охоплювали своєю діяльністю дільничні і підрайонні депутатські групи та вуличні і квартальні комітети, дослідники зазначали: «одним з завдань підрайонних та дільничних депутатських груп є спостереження за санітарним станом і покращанням роботи усіх житлово -комунальних, культурно-побутових і торговельних одиниць дільниці; нагляд за благоустроєм всієї території своєї дільниці. Робота ж вуличних комітетів, звичайно, обмежується тільки територією однієї вулиці. Таким чином, обсяг роботи дільничних депутатських груп і вуличних комітетів, безумовно, не збігається» [186, с. 70].

Гостроти суперечкам про природу вуличних тощо комітетів надавала спочатку відсутність нормативно-правового регулювання, а потім – його фрагментарний характер. Виходячи із правового статусу цих комітетів у тому вигляді, у якому його було закріплено на цьому етапі, біль-

ше аргументів на користь своєї точки зору мали ті вчені, які вважали, що вуличні, дільничні та квартальні комітети мають державну природу. Що ж до статей у періодичних виданнях, то майже всі вони свідчать про суто державну природу комітетів – починаючи від ініціативи створення, яка виходила від місцевих рад або їхніх виконавчих комітетів, закінчуючи постійним контролем діяльності комітетів з боку цих органів.

У 1930-х роках до домових, вуличних тощо комітетів починають застосовувати термін, який протягом наступних більш ніж п'ятдесяти років буде вживатися для їхньої характеристики – термін «самодіяльність». Так, ці комітети вважали:

- органами самодіяльності [106, с. 41];
- формою залучення мас до безпосередньої трудової участі у благоустрої міст... в порядку повної добровільності, на основі самодіяльності і соціалістичного змагання [106, с. 43];
- формою громадської самодіяльності [138, с. 23, 187, с. 30];
- основною громадською формою самодіяльності трудящих у галузі благоустрою [156, с. 16];
- «самочинними» організаціями [139, с. 105].

Як було зазначено вище, вчені не мають єдиної точки зору з питання, у якому році та де саме виникли вуличні, квартальні тощо комітети. Не існує єдності і стосовно того, завдяки чийій ініціативі виникли ці органи самодіяльності. У нормативних документах відповідної інформації не міститься, тому звернемося до доктринальних джерел. С. Р. писав, що «ініціатива створення цих груп (вуличних комітетів. – Н. М.) належала домашнім господаркам–дружинам шахтарів» [140, с. 94]. Деякі автори наполягають на тому, що вуличні комітети – це «почин десятків тисяч гірняків» [188], що вони виникли «у порядку почину самих трудящих мас» [189, с. 20], що таку форму територіальної самоорганізації населення «висунули самі маси» [130]. 31 жовтня 1933 року у передовій статті газети «Правда» писала: «Погляньте, які нові форми участі у будівництві соціалістичних міст висунули самі маси. У Донбасі створюються вуличні комітети» [190].

Інші дослідники зазначають: «з ініціативи Горлівської міської Ради (Донбас)... широко розгорнулася масова робота з благоустрою міст, в ході якої вперше і виникли нові організаційні форми роботи Рад у вигляді вуличних і квартальних комітетів... Почин Горлівської Ради був підтриманий Радами інших міст... [129, с. 348]; «Горловка перша постановила організувати на всіх вулицях міста такі, що обираються, вуличні комітети для керівництва всією роботою з благоустроєм» [191, с. 145]; «квартальні комітети є одною з форм по організації трудящих (радами. – Н. М.) в галузі благоустрою» [192, с. 44].

На сучасному етапі вже важко встановити, кому належала ініціатива створення вуличних, квартальних тощо комітетів – чи дійсно то була самоорганізація «знизу», чи вдалою виявилася модель, запропонована «зверху». Не викликає сумніву одне – у той період та пізніше, у кризових ситуаціях, державні органи використовували «великі можливості», які «відкриває вміле використання активності трудящих мас міст» [98, с. 63]. Ентузіазм багатьох тисяч учасників цього руху вражав, – наприклад, П. Устюгов у статті «Міськради у боротьбі за благоустрій» згадує пекаря Суслова, який не мав можливості працювати на суботниках ні вдень, ні ввечері. Він попросив відвести йому окрему ділянку для риття траншеї та виконав цю роботу вночі [193, с. 65].

Саме збільшення навантаження на робітників, що брали участь у діяльності комітетів, у першу чергу викликало численні звинувачення цієї форми територіальної самоорганізації населення у її недоцільності, – адже «тільки у четвертому кварталі 1933 року робочі Горлівки та їхні родини відпрацювали 150 тисяч трудоднів на устрій міста» [100, с. 55]. Багато хто ставив під сумнів очевидний на сучасному етапі зв'язок між благоустроєм та виробничими показниками. Але «практика перебудови культурно-побутової роботи у Горлівці одразу ж підтвердила найтісніший зв'язок питань благоустрою з питаннями виробництва, освоєння механізмів, підвищення продуктивності праці. З іншого боку, успіхи, що були досягнуті горлівцями в області благоустрою, одразу ж відобразилися на покращенні роботи у шахтах» [127, с. 9–10]. Відповідні статистичні дані було оприлюднені на першій сторінці газети «Правда» у 1934 році: «Рік тому

«Правда» писала... як із знущенням зверталися до нас з питанням: «А скажіть, на скільки тон ваші квіти можуть підняти добування вугілля?», – розуміючи під «квітами» увесь комплекс нашої боротьби за підвищення культурно-побутових умов. Можна привести дві цифри: за 9 місяців 1933 року у Горлівці добуто 4163393 тонни вугілля, за 9 місяців 1934 року надано країні вугілля 5315345 тон. Підвищення на 27,7 відсотка – ось наша відповідь!» [194, с. 3]. Кореспонденти іншої центральної газети, «Известия», зазначали: «перед обличчям неоспорених фактів маловіри вклоняли голови і розводили руками. Вони все ще не могли зрозуміти, чому піднялося добування вугілля, якщо шахтарі витрачають свої сили і весь свій вільний час на розбивку парків, деревонасадження, очистку завалів сміття, посадку квітів» [195].

Навіть ті дослідники, які вважали, що вуличні, квартальні тощо комітети мають не державну, а громадську природу, не заперечували, що ініціатива їхнього створення може належати, і як правило належала державним органам.

Так, Дніпропетровська міськрада на початку березня 1934 року приступила до організації квартальних комісій сприяння благоустрою міста; таких комісій було організовано більше 20. Їхньою основною задачею було підтримання чистоти і порядку на вулицях, збереження зелених насаджень, сприяння ЖОКТам і приватним домоволодінням у здійсненні правил санітарії; для організації комісій депутати міськради були прикріплені до окремих вулиць і кварталів [196]. Характеризуючи Постанову Тульської міської ради від 25 січня 1934 року «Про організацію комітетів вулиць у Тулі» О. І. Лепьошкін вказував, що вона передбачала: первісна організація комітетів вулиць проводиться оргвідділом міськради, який керує ними у подальшому через районні (дільничні) депутатські групи [129, с. 350]. Відповідно до норм Постанови, завданням на перше півріччя 1934 року було організувати не менше ста вуличних комітетів, а первісна організація комітетів вулиць була покладена на оргвідділ міськради [197]. Розповідаючи про роботу комунальної секції Черкаської міської ради у 1937 році, П. Д. Срібний зазначає: «секція ухвалила – збільшити кількість квартальних комітетів. У постанові зазначається, хто з членів

секції, де саме і до якого часу повинен провести відповідну роботу з організації квартального комітету. На наступних засіданнях окремі члени секції доповідали про виконання цього завдання, про склад квартальних комітетів» [198, с. 41].

Явним недоліком при цьому було те, що у разі створення вуличних, квартальних тощо комітетів в адміністративному порядку було неодноразово зафіксовано «випадки, коли комітети існують тільки на папері» [140, с. 99].

В працях вчених зазначалося також, що державні органи, переважно в особі місцевих рад, керують повсякденною діяльністю вуличних, квартальних тощо комітетів, а також контролюють процес формування їхнього складу.

У 1930-ті роки формування персонального складу вуличних, дільничних, квартальних тощо комітетів відбувалося трьома основними способами. Відповідно до першого способу, вони обиралися особами, які мали право голосу та проживали на відповідній території. К. Рязанов, свідок зародження цих комітетів, описує процес формування їхнього складу так: «вуличні комітети обиралися на загальних зборах громадян, що проживали на даній дільниці із розрахунку на десять домів – один член комітету» [199].

Відповідно до другого способу, вуличні комітети обиралися на загальних зборах громадян, що мешкають у межах території, на якій комітет утворюється, та затверджувалися президіями міськрад» [184, с. 20].

Відповідно до третього способу, весь склад вуличних комітетів призначався органами державної влади, – міською радою, її президією. Такий підхід не був типовим, але він зустрічався. Вивчаючи та узагальнюючи досвід роботи вуличних комітетів, С. Р. відмітив, що інколи «вуличні комітети організуються та працюють як територіальні депутатські групи на чолі з депутатом ради, мають у своєму складі депутатів ради, які живуть на даній вулиці, і кращих активістів у галузі благоустрою. У містах..., де з огляду на кількість депутатів ради неможливо мати *вуличний комітет на правах територіальної депутатської групи* (курсив наш. – Н. М.), вуличні комітети організуються під керівництвом секції

комунального господарства і благоустрою (у такому випадку головою вуличного комітету може бути активіст – не-депутат ради) [140, с. 95].

Порівнюючи порядок формування депутатських груп та вуличних комітетів, вчені відзначали: «вуличні комітети можуть обиратися громадянами без огляду на те, чи будуть в їх складі депутати і кандидати у члени місцевої міської (районної) ради, а дільничні депутатські групи не обираються, а створюються із депутатів (кандидатів) і активістів, що живуть на даній дільниці міста. Дільничні депутатські групи затверджуються міськими (районними) радами, а вуличні комітети можуть і не затверджуватися [186, с. 69].

Узагальнюючи існуючу практику, дослідники вносили зауваження і щодо складу комітетів. Так, В. Т. Кирпичов зазначав: «досвід показав, що при організації комітетів вулиць **необхідно особливу увагу приділити підбору складу комітету**. При виборах вуличного комітету треба менше обирати «важних» начальників і побільше домашніх господарок. Домашні господарки показали взірці робіт, вони вболівають за справу, що їй їм доручили. Треба обирати безпосередньо з міст активних, перевічених домашніх господарок» [183, с. 74–75].

Квартальний, вуличний тощо комітет очолював голова. Як правило, він обирався разом із самим комітетом на загальних зборах населення (наприклад, як на території, в межах якої діяла Червонозаводівська райрада міста Харкова [200, с. 34]), але інколи комітет обирав голову на своєму засіданні «із свого середовища» [199] або голова затверджувався «президіями рад (місцевих рад. – Н. М.) із числа депутатів, що проживають на даній вулиці» [140, с. 95].

Інформації про поточний розподіл функцій всередині комітету у 1930–ті роки збереглося досить небагато. Як правило, крім голови у комітеті був ще й секретар, а усі інші члени працювали кожен з довіреною йому дільницею, частиною вулиці, кварталу. Про це свідчать цитати із досліджень того часу: «робота всередині вуличних комітетів розподілена шляхом закріплення за окремими товаришами окремих дільниць. Наприклад, комітет сприяння вулиці Фрунзе у місті Калінін, що складається із 9 членів, закріпив за кожним із членів по частці території з 30 будинка-

ми» [2, с. 7–8]; «комітет із свого середовища обирає для керівництва та безпосереднього зв'язку з міськрадою голову і для технічного ведення справ – секретаря. Усі інші члени комітету прикріплюються до «десятидворок» [199].

Значно більше інформації збереглося про керівництво роботою комітетів, яке здійснювала міська рада безпосередньо або через свої органи. Обов'язковість такого керівництва була закріплена на нормативному рівні: Президія ВЦВК 1 листопада 1934 року запропонувала міським радам «забезпечити конкретне повсякденне керівництво вуличними комітетами, ретельне вивчення і перевірку їхньої роботи» та «надавати технічну допомогу вуличним комітетам через відділи ради шляхом прикріплення до них спеціалістів і працівників відділів рад, особливо комгоспу, здоров'ї і народів, а «у великих містах, де організовані підрайонні і дільничні депутатські групи, покласти на них керівництво вуличними комітетами як основним активом депутатських груп» [2, с. 8, 10].

У 1930–х роках наявність такого керівництва розглядалася як необхідна і головна причина успішної роботи вуличного, дільничного, квартального тощо комітету. Голова ЦВК УРСР Г. І. Петровський зазначав, що «багато секцій та депутатських груп, квартальних комітетів проявляють величезну громадську ініціативу у господарському й соціально-культурному будівництві. Цю зрослу активність мас не завжди вміють очолити облвиконкоми, райвиконкоми та міські ради» [201, с. 26].

Отже, відсутність уваги до роботи комітетів з боку місцевих рад сприймалась негативно. Література того періоду містить численні приклади такого підходу. Так, у 1937 році в часописі «Радянська Україна» було надруковано статтю із критикою роботи Горлівської та Кадіївської міських рад. У статті, зокрема, зазначалося, що «ще у 1935 році у Кадіївці широко розгорнулася робота з організації громадськості навколо впорядкування міста. Це обумовило й організацію значної кількості вуличних і квартальних комітетів, але через послаблення уваги, незадовільне керівництво роботою з боку кадіївської міськради вони протягом 1936 року розпалились і зараз у Кадіївці працює лише один вуличний комітет, який складається з 7 членів та 10 осіб активу»; «у 1935 році вуличні комі-

тети в Горлівці показали гарні зразки своєї роботи, але в 1936 році, внаслідок послаблення уваги до цієї важливої ділянки роботи й керівництва ними з боку міськради, частина вуличних і квартальних комітетів Горлівки працювала незадовільно» [158, с. 43]. Резюмуючи союзний досвід стосовно вуличних комітетів, часопис «Власть Советов» зазначав: «в організації і в роботі вуличних комітетів є ще **серйозні недоліки**. Ряд міськрад не зміг організувати чіткого керівництва вуличними комітетами. Вони були слабко пов'язані з секціями та депгрупами рад. Посилення керівництва роботою вуличних комітетів дозволить покращити цю роботу і зробити вуличні комітети дієвою формою масової роботи з міського господарства» [202, с. 23].

Отже, стосовно необхідності керівництва роботою комітетів питань не було. Дискусії виникали тільки з приводу того, які саме органи ради мають контролювати діяльність вуличних, дільничних тощо комітетів, та які форми повинен мати такий контроль. І знов-таки, відсутність нормативно-правового регулювання обумовила різноманітність підходів до вирішення цього питання. Вчені зазначали, що «в одних містах вуличними комітетами безпосередньо керують міськради, в інших керівництво здійснюється комунальною секцією, по-третє – секцією благоустрою» [141, с. 30, 198, с. 42]. Іноді керівництво здійснювали депутатські групи [129, с. 350]. Вчені також фіксували випадки, коли відповідні контрольні повноваження відносилися до компетенції виконавчих органів міських рад – міських відділів комунального господарства або, як це було у Червонозаводівській райраді м. Харкова – до відання організаційного відділу ради [200, с. 34]. З цього приводу дослідники зазначали: «це невірно... Як секціями, так і вуличними комітетами **може і повинна керувати рада в цілому, а не який-небудь її відділ**» [138, с. 23].

Причому, якщо керівництво здійснювала група або секція, це не виключало втручання і з боку місцевої ради. Дослідники зауважували: «поряд з дільничними групами роботою вуличних комітетів керують і міські ради, які виділяють і закріплюють за вуличними комітетами спеціальних інструкторів, періодично заслуховують доповіді комітетів і підготовлюють скликання зльотів та нарад вуличних комітетів» [140, с. 98–99].

Найбільшу критику з боку дослідників викликало керівництво вуличними тощо комітетами, яке здійснювали секції місцевих рад. Зокрема, вони зауважували:

- «деякий час спостерігалася тенденція звалити керівництво вуличними комітетами на секції благоустрою, що було невірним, так як вуличні комітети не обмежувалися тільки питаннями благоустрою» [184, с. 22];
 - «вуличні комітети в своїй роботі не обмежують себе питаннями, що відносяться до однієї якої-небудь секції. Тому і не може стояти питання про передачу керівництва ними тільки одній якій-небудь секції міськради (на Україні, в Запоріжжі автору доводилося зустрічати вуличні комітети, перейменовані у комісії сприяння благоустрою, які всі були підконтрольні секції благоустрою і обслуговувались апаратом комунального відділу). Звісно, це не виключає того, що вуличні комітети, які працюють значною частиною лінією благоустрою, повинні зв'язуватися з цією секцією тісніше, ніж з іншими. Секції можуть скликати представників вуличних комітетів і т.п. Але у випадку необхідності проведення тієї чи іншої роботи через вуличні комітети, секції повинні добитися відповідного дозволу міськради, якій тільки і належить загальне керівництво роботою всіх вуличних комітетів» [2, с. 10].
- Формами керівництва з боку секцій та / або депутатських груп були:
- спільне проведення робіт. Так, комунальна секція Черкаської міської ради опікувала квартальні комітети, разом з ними проводила роботи з встановлення обсягів необхідного ремонту, брала участь в організації та обладнанні міського пляжу, в озелененні міста і у висадці квітів, у будівництві парку [198, с. 42]
 - затвердження персонального складу квартальних комітетів [198, с. 42];
 - систематичне надання доручень квартальним комітетам і повсякденні перевірки їхнього виконання [198, с. 42];
 - перевірка роботи квартальних комітетів [198, с. 42];

**Органи самоорганізації населення:
минуле, сучасне, перспективи**

- складання плану роботи вуличних комітетів відповідно до плану роботи депутатської групи [140, с. 98];
- виділення із складу активу депутатської групи позаштатних інспекторів з метою прикріплення їх до окремих вуличних комітетів [140, с. 98–99].
- звіти керівників вуличних комітетів на засіданнях депутатських груп [106, с. 42–43].
- організація взаємоперевірок квартальних комітетів [198, с. 41];
- організація обміну досвідом квартальних комітетів [198, с. 41].

Місцеві ради, особливо у великих містах, де число комітетів становило 50–100 і більше, безпосереднє керівництво такою широкою мережею здійснювати були не в змозі [2, с. 9]. Виходячи з цього, формами керівництва вуличними тощо комітетами з боку місцевих рад були:

- заохочення ефективної роботи комітетів – преміювання цінними подарунками, нагородження почесними грамотами кращих голів вуличних комітетів, вручення премій і почесних грамот відбувалося на загальних зборах громадян [3, с. 15];
- розповсюдження позитивного, передового досвіду;
- наради членів вуличних тощо комітетів з питань організаційної та оперативної роботи;
- звіти керівників комітетів на засіданнях рад;
- систематичні перевірки діяльності вуличних тощо комітетів;
- ретельний відбір особистого складу керівників і членів комітетів [106, с. 42–43];
- проведення курсів голів комітетів [140, с. 99];
- заслуховування на своїх засіданнях доповідей голів комітетів [138, с. 24]. Наприклад, протягом 1936–1936 років на кожному засіданні президії Червонозаводівської райради міста Харків розбирали питання окремих квартальних комітетів; президія заслуховувала звіти голів квартальних комітетів про їхню роботу [200, с. 34].

Повноваження, які мали вуличні, квартальні тощо комітети були вкрай різноманітними. Адже комітети наділяли повноваженнями різноманітні органи, які виходили із різного розуміння їхньої природи. Стосовно розуміння

задач вуличних, квартальних, дільничних комітетів двозначностей не виникало. Основну задачу діяльності комітетів досить чітко було викладено в одному з локальних положень про них: «Найближчою і основною задачею комітетів вулиць є залучення і організація громадськості на активну боротьбу за культурну, благоустроєну, чисту вулицю, чистий двір, чисте робоче житло» [2, с. 11]. Більш детально у цьому відношенні була пам'ятка міськради Воронежу щодо вуличного комітету, у якій задачі і цілі комітету визначалися так: «комітет вулиці створюється з метою допомоги райраді і її відділам для масового залучення трудящих, що живуть на даній вулиці, до більш активної їх участі у боротьбі за благоустрій міста, за приведення і утримання у взірцевому порядку вулиці, тротуарів, дворів, домоволодінь, установ і підприємств, що розташовані на даній вулиці, за відшукування та повне використання місцевих коштів, ресурсів і можливостей, спрямованих на приведення у порядок бруківок, розширення зелених насаджень, за збереження і розширення житлового фонду, збереження зелених насаджень, покращання роботи водопроводу, каналізації, освітлення й інших об'єктів господарства на даній вулиці» [142, с. 28].

Відсутність відповідних нормативно-правових актів на рівні держави та / або суб'єктів федерації дозволяє розглядати повноваження вуличних комітетів тільки на основі наукових праць, які є вельми нечисленими, та статей у періодичних виданнях масового характеру. Для досягнення цієї мети автором були переглянуті газети «Правда», «Известия», журнали «Власть советов», «Советское строительство», «Социалистический город» та «Радянська Україна» за відповідний період. Узагальнення отриманої інформації дозволяє стверджувати, що вуличні тощо комітети мали повноваження усіх груп, які притаманні органам самоорганізації населення і на сучасному етапі (власні повноваження), а саме:

- 1) повноваження, які стосуються активізації участі населення у роботі інститутів публічної влади;
- 2) повноваження, які стосуються покращання міського середовища (як зовнішнього, так і внутрішнього).

До повноважень другої групи відносилися:

- виконання робіт з покращання стану житлових приміщень та контроль за утриманням житлових приміщень у належному санітарному стані;
- *виконання робіт з благоустрою та контроль за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень.* Так, у 1936 році вуличний комітет Кооперативної вулиці міста Керч обстежив санітарний стан квартир, дворів, сараїв і горищ і вжив заходів до усунення виявлених ненормальностей [165, с. 12];
- *організаційно-масова робота з населенням, переважно культурного характеру.* Комітети Червонозаводівського району міста Харків протягом 1936 року займалися організацією постишевських кімнат, дитячих майданчиків, організовували роботу різноманітних добровільних товариств, провадили колективне відвідування кіно, організовували самодіяльні гуртки, провадили роботу з ліквідації неписьменності. Квартальні комітети провели значну роботу по району – дружини трудящих здали норми на ПВХО – 16000 осіб, ...по району було створено 12 співочих жіночих капел, 4 драматичних гуртки, 2 гуртки шиття [200, с. 34]. Деякі комітети після видання законопроекту про заборону абортів проводили лекції, бесіди та доклади з обговорення цього акту [140, с. 97]. Вуличні, квартальні тощо комітети організовували випуску газет і журналів для дружин робітників, вели боротьбу з хуліганством, створювали дитячі майданчики навіть ясла, мобілізували населення на надання допомоги залізничному транспорту [141, с. 30]. Комітети організовували дозвілля дітей і боролися з дитячою безнаглядністю та безпритульністю [184, с. 21]; допомагали реалізовувати білети грошово-речових лотерей, вели санітарно-просвітницьку роботу у створених ними організаціях Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, надавали допомогу при працевлаштуванні підлітків [3, с. 7].

До повноважень, які стосувалися активізації участі населення у роботі інститутів публічної (на тому етапі – державної) влади, відносяться:

- поширення кращого досвіду, обмін досвідом між комітетами;
- *організаційно-масова робота з населенням, переважно пропагандистського характеру*. Так, за інформацією Червонозаводівської райради міста Харків, квартальні комітети два рази на місяць проводили збори населення вулиць, на яких заслуховували звіти окремих активістів про виконану ними роботу, проробляли доповіді керівників партії й уряду, постанови [200, с. 34]. Член одного з багатьох вуличних комітетів у 1937 році писав, що «за короткий проміжок часу було організовано вісім зборів неорганізованого населення для обговорення Сталінської Конституції. Вуличний комітет організував колективне слухання промови товариша Сталіна на Надзвичайному VIII Всесоюзному З'їзді Рад. Зараз проводиться опрацювання нового Виборчого закону» [203]. Голова іншого комітету розповідав: «починаючи з минулого року (1936. – Н. М.), ми розгорнули широку політвиховну роботу. Так, на зборах, в яких брало участь по 100–150 осіб, ми обговорювали нову Конституцію СРСР, доповідь товариша Сталіна на Надзвичайному VIII З'їзді Рад СРСР, доповідь товариша Любченка на Надзвичайному XIV З'їзді Рад УСРР, крім того, глибоке вивчення Конституції СРСР і УСРР ми проводили по квартирах, збираючи по 5–8 домогосподарок. Таки читки ми проводили 10–12 разів» [204, с. 71]. Квартальний комітет машинобудівельного заводу у місті Краматорськ провів серед трудящих пояснювальну роботу про події в Іспанії і зібрав серед мешканців свого кварталу 361 крб. (карбованців. – Н. М.) на допомогу жінкам і дітям Іспанії [158, с. 44]. Аналогічні приклади наводять і дослідники. Так, Г. Антіпін і В. Михалкевич, вивчаючи функціонування вуличних комітетів, дійшли висновку, що «одна з форм роботи вуличних комітетів – проведення загальних зборів громадян. На зборах обговорюються нагальні питання життя вулиці, кварталу, селища чи міста, зачитуються рішення Рад і їх виконавчих органів, радянські закони, пропагуються заходи, що

проводяться виконкомом місцевої ради. Як правило, такі збори скликаються один раз на квартал» [3, с. 12]. Крім того, дуже часто вуличні комітети випускали свої стінгазети, які називали «новим видом радянського друку» [138, с. 3];

- *повноваження із сприяння органам державної влади.* Вуличні комітети допомагали фінансовим органам збирати податкові платежі [3, с. 7]; при деяких комітетах функціонували товариські суди [140, с. 97], товариські суди з комунальних і житлових справ [184, с. 22]. В Краматорську квартальні комітети мали свої штампи, видавали довідки, за якими провадилася прописка і виписка з домових книг, видавали довідки про сімейний стан, засвідчували автобіографії призовників до Червоної армії тощо [158, с. 45].

Повноваження із сприяння органам державної влади є найбільш подібними до тих, які на сучасному етапі відносять до делегованих повноважень органів самоорганізації населення, тобто до групи повноважень, які не належать до виключних повноважень місцевих рад та можуть бути делеговані органам самоорганізації населенням за відповідним рішенням ради. На сучасному етапі таке делегування не є дуже поширеним, але відповідний історичний досвід з цього питання уявляється цікавим. На жаль, відповідних досліджень і навіть спогадів існує не досить багато.

Думається, це обумовлюється тим, що у 1930–ті роки місцеві ради можливості такого делегування не мали, тому у разі, якщо воно здійснювалося, йшлося про перевищення ними власних повноважень. С. Чугунов у своїй книзі зазначав: «практика роботи показала окремі збочення в діяльності вуличних комітетів. Найбільш часто спостерігається тенденція до перетворення цих комітетів на органи влади, точніше – захват ними функцій органів влади, застосування в роботі адміністративних методів. Такі збочення могли мати місце тільки внаслідок невизначеності функцій вуличних комітетів і відсутності систематичного, твердого керівництва їх роботою з боку рад і відповідних територіальних депутатських груп» [2, с. 16–17]. М. Валевський доповнював: «вуличні комітети є громадськими організаціями, на них ніякі адміністративні функції

не покладаються, до порушників санітарних правил вони застосовують міри громадського характеру: через загальні збори житлаїв вулиці, через пресу, до найбільш злісних порушників – через органи держсаннагляду і через міліцію. Але ні в якому випадку вони не повинні підмінювати адміністративні органи міськрад» [138, с. 23].

Більш докладно виконання відповідних повноважень комітетами описав С. Р.: «члени вуличних комітетів в усіх містах отримують спеціальні посвідчення від міськрад, які надають їм право в межах своєї вулиці при виявленні різного роду порушень складати акти і передавати їх до відповідних організацій (міліції, держсанінспекції, товариського суду тощо) для притягнення винних до відповідальності. Практика роботи вуличних комітетів показала, що члени комітетів використовують частіше громадські засоби впливу (червону та чорну дошку, стінну газету тощо). В межах своєї ділянки вуличним комітетам надається право заслуховувати на своїх засідання голів ЖОКТів, комендантів будівель і керівників господарських організацій з питань, що входять до функцій комітетів. Рішення, що виносять комітети, після їхнього затвердження президією ради стають обов'язковими для виконання» [140, с. 95].

Іноді заходи громадського впливу, які застосовували комітети, були досить нетрадиційними. Голова одного з комітетів вулиць згадував: «звісно, не всі жильці і домоволодіння сприймали рішення комітету доброзичливо, знаходилися і такі, які не поспішали їх виконувати і навіть зовсім відмовлялись це робити. До таких застосовували засоби громадського впливу. Ввели «орден ящичку для сміття», який вивішували на самі брудні будинки. Якщо це мало діяло, комітет організовував похід комсомольців, що підіймали шум біля такого будинку. Після цього результати не заставляли довго чекати на себе» [142, с. 28].

Впливовість дій вуличних тощо комітетів дозволяла дослідникам пропонувати закріпити за ними деякі адміністративні повноваження. Наприклад, І. Бельтюков вважав, що «правління житлкоопів (житлових кооперативів. – Н. М.) і домоволодіння в містах і селах треба зобов'язати виконувати вказівки квартальних комітетів і забезпечити благоустрій будинків, квартир, дворів і інш.» [192, с. 44].

Розгляд повноважень вуличних тощо комітетів на цьому етапі їхнього існування хотілося б закінчити тим, що вичерпний перелік їх надати, мабуть, неможливо. Так підсумовуючи все, що було виконано одним з квартальних комітетів у 1936 році, його голова зауважив: «тепер, коли роботу з благоустрою налагоджено, ми приступили до виконання нових завдань, домагаємось кращого обслуговування мешканців магазинами, поліклінікою, домоглись освітлення вулиць» [183, с. 75]. З цього ж приводу, вивчаючи повноваження вуличних тощо комітетів у 1937 році, С. Р. цілком справедливо зазначив: «робота вуличних комітетів показує, що, спираючись на ініціативу широких шарів трудящого населення, вони вже далеко переступили за ті рамки, які встановлювалися для них місцевими положеннями» [140, с. 98].

Проте, незважаючи на всі відмічені недоліки, у першу чергу на тотальний контроль за вуличними комітетами з боку держави, на початку 1930-х років вони принаймні створювалися та функціонували. Такої уваги періодичних видань до висвітлення роботи вуличних, квартальних, тощо комітетів та / або інших історичних аналогів органів самоорганізації населення більше не спостерігалось. Досить негативним було те, що ця увага вчених та практичних працівників до цих комітетів так і не отримала узагальнення на державному рівні або на рівні суб'єктів федерації – у вигляді Закону або Положення про них. Уявляється, що матеріалів для розробки відповідних проектів було напрацьовано достатньо, а прийняття Закону або Положення надало би поштовху для нових доктринальних розробок та пошуків у інших напрямках.

З 1936 року, з огляду на публікації у періодичних виданнях того часу, починається період занепаду вуличних, квартальних тощо комітетів. Про них згадують все менше, а якщо згадують, то переважно критикуючи місцеві ради за недостатню увагу до них, і як наслідок – за різке зменшення їхньої кількості. У 1937 році замість рубрик та статей про вуличні комітети, писем голів вуличних та квартальних комітетів, у періодичних виданнях з'являються письма стаханівців, статті про стаханівський рух в житловому будівництві (див., наприклад, [205, с. 4–7]).

Отже, протягом першого періоду домові, вуличні, квартальні, дільничні тощо комітети з'являються як такі. Згадки про них починають зу-

стрічатися у нормативно-правових актах державних органів, але переважно в актах локального характеру. Положення чи Закону, який би регулював їхній статус на рівні держави та / або суб'єкта федерації, ще не існує. Що ж до відповідних нормативно-правових актів локального характеру, то його можна охарактеризувати як хаотичне з огляду на те, що питання щодо громадської чи державної природи вуличних, домових тощо комітетів, яке є дискусійним і досі, було особливо нагальним у період виникнення цих комітетів.

Перший період, період виникнення та становлення органів самоорганізації населення у містах, охоплює 1917–1937 роки, а отже – декілька етапів державного розвитку. Перший, найбільш короткий етап, етап так званого воєнного комунізму, настав одразу після проголошення в Україні радянської влади у 1918 році і тривав до закінчення громадянської війни та початку втілення у життя основних положень нової економічної політики (НЕПу). Положення, що стосувалися нової економічної політики, було проголошено 9 серпня 1921 року. Вона тривала до весни 1927 року, коли було проголошено зміну курсу на індустріалізацію. З 1921 по 1927 роки бурхливий розвиток економіки обумовив високий рівень соціальної активності, що знайшло свій прояв і в досягненнях у сфері народного господарства, і в активізації самоорганізації населення, в тому числі, за місцем проживання. Третій історичний етап охоплює індустріалізацію, яка тривала з весни 1927 року до початку Великої Вітчизняної війни 22 червня 1941 року. Цей етап увійшов до складу першого періоду розвитку органів самоорганізації населення не повністю, тому що у 1936–1937 роках спостерігалось різке зниження інтересу держави до цих органів і, як наслідок, їхній занепад.

Протягом НЕПу увагу органів самоорганізації населення направляли на житлове будівництво та заохочували капітальний ремонт житла, протягом індустріалізації – зусиллями членів цих органів намагалися покращити ситуацію із благоустроєм. Тому цілком логічним є той факт, що під час проведення в державі нової економічної політики із прообразів сучасних органів самоорганізації населення функціонували тільки домові комітети, і те виключно тому, що масовий кооперативний рух, в тому

числі у сфері будівництва та утримання житлових будинків, відповідав основним напрямкам НЕПу. З переходом до індустріалізації від кооперації, в тому числі житлово-будівельної та житлово-орендної, майже відмовилися, а отже, і домових комітетів майже не залишилося. Під час індустріалізації проблеми із житлом та благоустроєм також вирішувалися за допомогою широких мас трудящих, але шляхом їхнього залучення не до житлових кооперативів та домових комітетів, а до вуличних, квартальних тощо комітетів, перші з яких виникають у 1933 році в Горлівці.

Період з 1933 по 1937 роки характеризується бурхливим розвитком вуличних, дільничних, квартальних комітетів; домові комітети залишаються дещо у тіні. Розвиток супроводжується спробами нормативного врегулювання діяльності цих комітетів, але відсутність відповідних зусиль з боку органів державної влади на рівні держави та радянських республік – суб'єктів федерації приводить до того, що регулювання здійснюється за допомогою локальних актів місцевих рад, переважно обласних та міських, а іноді і їхніх виконавчих комітетів. Це обумовлює наявність різномірних підходів до питань створення, реєстрації, компетенції тощо історичних аналогів органів місцевого самоврядування. У 1937 році зусилля партії і уряду звертаються на стаханівський рух, тому розвиток вуличних, квартальних тощо комітетів дещо гальмується.

Розділ 2.

СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ (1938–1990 роки)

Незважаючи на істотне зменшення уваги державних органів до дільничних, вуличних, квартальних тощо комітетів, раніше створені комітети продовжували існувати. Житлове питання, питання благоустрою та побутового обслуговування залишалися вельми актуальними, але у відповідних актах на рівні СРСР та / або союзних республік про вуличні, квартальні тощо комітети не йшлося. Наприклад, у Постанові РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 29 березня 1941 року «Про покращання благоустрою міст, робітничих селищ, житла і побутового обслуговування населення міст УРСР» було відмічено певні недоліки у відповідних сферах, надано наказівки місцевим Радам з цього приводу, але про залучення громадського активу, вуличних, дільничних тощо комітетів не згадується [206].

Проте, розширення залучення громадськості до вирішення цих питань все ж таки продовжувалося. Так, у 1938 році наказом Народного комісара комунального господарства УРСР було затверджено Правила внутрішнього розпорядку в житлових будинках, один з розділів яких передбачав, що управитель будинку призначає в квартирі, в якій є кілька самостійних наймачів житлових приміщень, за згодою з ними, відповідального по квартирі, переважно з числа домашніх господарок, строком не менш як на 1 рік. Правила містили також перелік прав та обов'язків таких уповноважених [207]. Після Великої Вітчизняної війни уповноважені за квартирами будуть сприяти діяльності домових комітетів, а зборам уповноважених за квартирами, під'їздами та будинками буде надано право обирати членів домових комітетів.

Допомога вуличних, квартальних тощо комітетів широко використовувалася при виконанні другого та третього п'ятирічних планів. Другий п'ятирічний план (1933–1937 роки) передбачав проведення значних робіт з озеленення, планування міст, будівництва парків культури і відпо-

чинку, стадіонів тощо [208]. Його було успішно виконано, і Третій п'ятирічний план передбачав вже більш широкомасштабні дії, переважно з боку самої держави: збільшення *мережі кінотеатрів, клубів, бібліотек, будинків культури і читалень* із широкою організацією і збільшенням у 6 разів стаціонарних і інших звукових кіноустановок [209]. Виконанню третього п'ятирічного плану (1938–1942 роки) перешкодила Велика Вітчизняна війна.

В. М. Літовкін, В. П. Балезін, А. К. Конєв, Б. Н. Габрічідзе, досліджуючи історичний досвід функціонування вуличних тощо комітетів зазначали, що «особливо значний розвиток вуличні (квартальні) комітети отримали у післявоєнний період» [6, с. 3–4], а також що «після закінчення Великої Вітчизняної війни з ініціативи населення в Ленінграді і ряді інших міст... були створені при домоуправліннях громадські комісії сприяння, основна задача яких спочатку полягала у наданні житловим органам допомоги у поновленні державного житлового фонду, який постраждав від війни» [4, с. 3]. Адже протягом війни міста України зазнали «винятково великих руйнувань... В Республіці було знищено 40 % міського житлового фонду і понад 28 тисяч інших населених пунктів. В результаті житло втратили близько 10 мільйонів чоловік» [210, с. 12]. Під час війни в містах було зруйновано більше житлових будинків, ніж збудовано на кошти держави за всі довоєнні роки [211, с. 5].

У нормативних документах воєнного та перших років післявоєнного періоду, звісно, не існує згадки про історичні аналоги органів самоорганізації населення, хоча і відзначалася широка участь громадськості у поновленні будівель та благоустрою (дивись, наприклад, [212, 213, 214, 215]). У нормативних актах, що стосувалися житлового питання, йшлося переважно про будівництво нового та про поновлення зруйнованого житла (дивись, наприклад, [216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226]), про користування житлом (дивись, наприклад, [227]), про встановлення тимчасових норм житлової площі у містах із значною кількістю населення, які зазнали значного руйнування під час війни, на рівні 9 квадратних метрів на одного проживальця (дивись, наприклад, [228, 229, 230, 231]).

У 1948 році Рада Міністрів УРСР відмічала, що багато житлових будинків, які було зруйновано у період війни та ворожої окупації, ще не відремонтовано. Наводилися і фактичні дані: у місті Київ з 7600 будинків житлового фонду міської Ради потребували невідкладного ремонту 34 % будинків, у місті Дніпропетровськ з 3100 будинків – 44 % [232]. Є підстави вважати, що історичні аналоги органів самоорганізації населення брали участь у поновленні та відбудові житлових будинків на визволених територіях у період війни та після її закінчення – адже «в тяжких умовах воєнного часу було збудовано та поновлено житлових будинків загальною площею приблизно 50 мільйонів квадратних метрів» [233]. Аргументом на користь того, що такі комітети існували, є затвердження постановою Ради Міністрів УРСР від 26 лютого 1949 року № 432 Положення «Про комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типу УРСР» [234] (перший з аналогічних актів з'явився 6 червня 1946 року в РРФСР – Колегією Міністерства комунального господарства було затверджено Примірне положення «Про комісію сприяння з поновлення і експлуатації житла у містах і робітників селищах РРФСР» [235]; як стверджує сучасник тих подій, О. В. Лужин, комісії сприяння вперше були створені восени 1945 року в Ленінграді [236, с. 253]). Обидва документи закріпили нормативний статус таких, що вже існували та діяли, громадських утворень, аналогічних вуличним, квартальним тощо комітетам (ці два нормативних акти були майже ідентичними за змістом). Виходячи з критичних доводів зауважень стосовно вуличних, дільничних тощо комітетів, кожен суб'єкт федерації нарешті врегулював питання, які раніше вирішувалися самостійно та по-різному у кожному місті.

Відповідно до норм Положення «Про комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типу УРСР», комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращанню житлового господарства (надалі – Комісії) організовувалися при кожному домоуправлінні у складі 5–9 осіб. Персональний склад

Комісії обиралися на загальних зборах мешканців будинків, що входили до складу домоуправління (у цей період при домоуправліннях організовувалися та функціонували також громадські житлово-конфліктні комісії [237, с. 66]), строком на один рік, та затверджувалися виконавчим комітетом Ради депутатів трудящих. Після цього зі свого складу Комісія обирала голову, секретаря, та проводила розподіл обов'язків між іншими членами Комісії. Як і раніше, Комісія не була цілком самостійною, – загальне керівництво її роботою здійснював виконком місцевої Ради депутатів трудящих через житлове управління.

Крім цих загальних положень, документ містив задачі, права та норми щодо відповідальності Комісій. Так, основними задачами Комісій було визнано зберігання і покращання стану житлового фонду, організація і широкий розвиток ініціативи і самодіяльності мешканців у справі зберігання житлового фонду і правильної його експлуатації, підтримання взірцевої чистоти та порядку у будинках, дворах і містах спільного користування та надання допомоги управителю домом в його роботі.

Для виконання цих задач Комісії отримали ряд повноважень, які було викладено у десяти пунктах. Порівняння повноважень Комісій із повноваженнями вуличних, дільничних, квартальних тощо комітетів, які було охарактеризовано вище, підтверджує тезу автора дисертації щодо того, що Комісії за своєю сутністю були органами, майже повністю аналогічними вуличним, дільничним, квартальним тощо комітетам.

Як і повноваження цих комітетів, повноваження Комісій належали до двох груп:

1) повноваження, які стосуються активізації участі населення у роботі інститутів публічної влади;

2) повноваження, які стосуються покращання міського середовища (як зовнішнього, так і внутрішнього).

До повноважень другої групи відносилися:

– виконання робіт з покращання стану житлових приміщень та контроль за підтриманням житлових приміщень у належному санітарному стані – широке залучення мешканців домоуправління до проведення поточного ремонту своїх квар-

тир (підпункт «а» пункту 7 Положення); участь у складанні планів капітальних та поточних ремонтів будинків домоуправління і проведення контролю за їхньою якістю та своєчасністю виконання, а також сприяння їхньому проведенню (підпункт «ж» пункту 7 Положення), участь у роботі комісії місцевої Ради з прийняття виконаних ремонтних робіт в домоуправлінні, з підготовки будинку до зими тощо (підпункт «з» пункту 7 Положення), участь у ревізіях та обстеженнях домоуправління, які проводили житлові та інші органи (підпункт «и» пункту 7 Положення);

- *виконання робіт з благоустрою та контроль за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень* – сприяння управителю домоу у справі виявлення порушників нормальної технічної і господарської експлуатації будинку і квартир (водопровід, каналізація, газифікація, протипожежні заходи, наявність стекол, опалення, пральні, освітлення, очистка і т. ін., підпункт «в» пункту 7 Положення), здійснення громадського контролю за дотриманням жителями правил соціалістичного співжиття, за бережним відношенням до житлового фонду, за утриманням у чистоті свого житла і місць спільного користування, організація санітарної пропаганди серед мешканців (підпункт «г» пункту 7 Положення), спостереження за утриманням будинків і справністю дахів, жолобів, горищних перегородок, слухових вікон, стін, балконів, карнизів, мереж центрального опалювання, водопроводу, каналізації, газопроводів, електропроводів тощо (підпункт «д» пункту 7 Положення);
- *організаційно-масова робота з населенням, переважно культурного характеру* – проведення лекцій та екскурсій і інших культурно-просвітницьких заходів серед мешканців (підпункт «к» пункту 7 Положення).

Додатково, члени Комісій вели прийом мешканців домоуправління, розглядали їхні заяви та скарги.

До повноважень, які стосувалися активізації участі населення у роботі інститутів публічної (на цьому етапі – державної) влади, відносилися:

- *організаційно-масова робота з населенням, переважно пропагандистського характеру*, – організація в домоуправлінні роботи по боротьбі з дитячою безнаглядністю, безпритульністю, а також роботи з протипожежних та протиепідемічних заходів (підпункт «е» пункту 7 Положення), сприяння проведенню масово-роз'яснювальної роботи серед мешканців, випуск стінної газети (підпункт «к» пункту 7 Положення);
- *повноваження із сприяння органам державної влади* – організація в домоуправлінні роботи з дотримання паспортного режиму (підпункт «е» пункту 7 Положення), організація мешканців домоуправління на виконання рішень місцевих Рад депутатів трудящих і житлово-комунальних органів з питань житлового господарства міст і інших масово-політичних кампаній (підпункт «б» пункту 7 Положення).

Останнє повноваження розглядалось дослідниками як одне з найважливіших у цій групі. Так, Н. Деміденко, вивчаючи практику діяльності вуличних тощо комітетів, відмічав, що «коли було виявлено, що рішення міськвиконкому про санітарний стан міста, охорону зелених насаджень, боротьбу із хуліганством, про правила торгівлі виконуються погано, довелося залучити до цього радянський актив, самих житлаїв міста. З цієї метою було проведено збори... управляючих будинками, членів вуличних комітетів... Жива організаторська робота допомогла покращити виконання рішень виконкому» [238, с. 59]. Чи інший приклад: «свого часу план розвитку міського господарства було обговорено на сесії міської Ради... Вуличні комітети довели його до кожного житлая міста. Десятки тисяч осіб взяли участь у роботах із благоустрою міста» [239, с. 43].

Впорядкування на рівні союзних республік повноважень Комісій призвело до різкого зменшення кількості повноважень, які стосуються активізації участі населення у роботі органів державної влади. Звісно, це знайшло відображення і у переліку прав Комісій – Положення (пункт 9) містило усього п'ять прав:

- вносити до виконкому місцевої Ради депутатів трудящих через житлове управління пропозиції про покращання експлуатації, бла-

- гоустрою, ремонту будинків, квартир, місць спільного користування, про заохочення кращих управдомів, жильців, які сприяють збереженню і нормальної експлуатації житлових будинків, про накладання стягнень на недобросовісних управителів будинків і про притягнення їх до кримінальної відповідальності за розтрата, побори, безгосподарську діяльність;
- обговорювати доповіді управителів будинків про стан домового господарства і хід робіт з поновлення, благоустрою, експлуатації будинку, садиби і окремих приміщень;
 - ставити перед управителем будинків питання про усунення недоліків, що виявила Комісія, і встановлювати разом з ними строки для такого усунення;
 - отримувати від управителя будинків усі матеріали, необхідні для виконання покладених на Комісію задач;
 - висувати вимоги до мешканців домоуправління про усунення виявлених порушень правил користування житловим фондом і доповідати про порушення управителя будинку, житловому управлінню або відповідним органам, а про найбільш злісні випадки складати спільно із управителем будинком акти для направлення матеріалів про мешканців, які порушують правила експлуатації, до народного суду для виселення їх із приміщень, що вони займають.

Отже, беручи до уваги численні критичні висловлювання довоєнних дослідників на адресу вуличних, дільничних тощо комітетів, автори положень про Комісії у союзних республіках позбавили Комісії адміністративних повноважень та прав і впорядкували порядок контролю за їхньою діяльністю з боку органів державної влади: загальне керівництво Комісіями було покладено на виконкоми місцевих Рад депутатів трудящих через житлове управління, виконкоми місцевих Рад заслуховували на своїх засіданнях звіти голів Комісій про виконану ними роботу із попереднім обстеженням діяльності домоуправління, а домоуправління забезпечувало необхідне приміщення для роботи Комісії, надавало канцелярські приналежності.

Однак, існування Положення на республіканському рівні не виключало наявності аналогічних документів, що приймалися місцевими Радами депутатів трудящих (наприклад, [240]); звісно, відповідні Положення про громадські комісії сприяння місцевих рад не вступали у протиріччя із республіканськими, а лише доповнювали та конкретизували їхні норми. Необхідність прийняття такого роду нормативних актів місцевими Радами депутатів трудящих була обумовлена великою кількістю бланкетних норм у республіканських Положеннях. Так, у положеннях місцевих Рад більш докладно закріплювалися:

- порядок створення Комісій;
- процес взаємодії Рад та їхніх органів з Комісіями – перераховувалися відділи місцевих Рад, які мали право звертатися до Комісій по допомогу, зважаючи на специфіку своєї діяльності, встановлювалася періодичність звітності Комісій перед Радою та її органами, вказувалися заходи з обміну досвідом та способи поширення передового досвіду тощо;
- задачі та повноваження Комісій – у положеннях місцевих Рад задачі Комісій було класифіковано за групами в межах тих задач, що були встановлені у республіканському Положенні у вигляді переліку, наприклад: задачі з експлуатації і ремонту житлового фонду, з благоустрою, з озеленення і санітарного утримання домоволодінь, з культурно-масової роботи і роботи з дітьми, з підтримання громадського порядку; увага приділялася також участі у соціалістичних змаганнях та підтримці діяльності масових громадських організацій;
- порядок організації роботи Комісій (порядок обрання голови, його заступника, секретаря, порядок складання планів роботи Комісії, порядок та періодичність проведення засідань, ведення протоколів, порядок прийняття рішень та їхньої реалізації).

Єдиними нормами, які переходили із республіканського Положення до місцевих майже без змін, були права Комісій. У положеннях місцевих Рад навіть додатково підкреслювалося, що Комісії не мають адміністративно-розпорядчих прав і не повинні підміняти управителя будинку,

коменданта, техніка—наглядача, які несуть відповідальність за діяльність домоуправління і відповідні сторони життєдіяльності будинку.

У 1940-х—1950-х роках Комісії були єдиним історичним аналогом органів самоорганізації населення в УРСР, правовий статус яких було врегульовано. Що ж до домових, вуличних, квартальних, тощо комітетів, то у 1940—1950-ті роки вони, як і раніше, існували тільки на основі положень, що приймалися місцевими Радами депутатів трудящих роки вони, як і раніше, існували тільки на основі положень, що приймалися місцевими Радами депутатів трудящих (дивись, наприклад, [241, 242, 243]) переважно на обласному рівні, або навіть їхніми виконавчими комітетами [244]. Довоєнні Положення було оновлено, в першу чергу з урахуванням статусу Комісій сприяння (фактично вуличних, квартальних комітетів), і у нормативних актах нової редакції містилися майже аналогічні норми, але з урахуванням іншої території діяльності. «Вуличні комітети організуються за рішенням виконкомів міських, районних... Рад депутатів трудящих... на території тих вулиць чи кварталів, де переважають індивідуальні житлові будинки», — писав А. Валюзін [245, с. 98]. Отже, як і раніше, ці комітети створювалися на ініціативу органів державної влади. Наприкінці 1950-х років найбільше розповсюдження мали вуличні комітети, квартальні же комітети створювалися «у тих випадках, коли один чи декілька кварталів відірвані від загального масиву житлових будинків» [246].

Як і у випадку з комісіями сприяння, підкреслювалося, що вуличні, квартальні тощо комітети не мають адміністративно-розпорядчих повноважень, а у разі необхідності застосовують лише заходи громадського впливу. Проте, навіть заходів громадського впливу у сукупності із активністю мешканців було достатньо для того, щоб органи державної влади зверталися по допомогу до Комісій і вуличних, квартальних тощо комітетів. Тільки у 1958 році в УРСР їх залучають до підтримки у проведенні таких важливих республіканських заходів:

- до контролю за заборонаю спорудження капітальних огорож і парканів з дефіцитних будівельних матеріалів у житлово-цивільному будівництві і до влаштування живих огорож з декоративних дерев і чагарників [247];

- до проведення систематичної позашкільної культурно-масової роботи з дітьми, а також до утримання відповідних приміщень, необхідного інвентарю в належному санітарно-технічному стані, до обладнання в домоволодіннях спортивних і дитячих майданчиків та місць для ігор [248].

Дослідники констатували високу ефективність таких звернень. Наприклад, у Львівській області за період із 1955 по 1961 роки обсяг витрат Рад на розвиток народного господарства і соціально-культурні заходи збільшився майже в два рази. За цей же час витрати на утримання органів управління у загальному обсязі місцевих бюджетів скоротилися із 7,4 % до 3,07 % – не в останню чергу завдяки широкому залученню громадськості [249, с. 27]. Так, у першому півріччі 1961 року у роботі постійних комісій місцевих рад у Львівській області брало участь більше 23 тисяч активістів, у Хмельницькій області – 30 тисяч, в Одеській області – 29 тисяч, у Сталінській області – 54 тисячі [250, с. 56].

У зв'язку з цим «перед Радами постала задача усіма засобами підтримувати самодіяльність населення і сприяти йому у цьому» [251, с. 72]. О. С. Орловський справедливо зазначає, що «період 50–60 рр. характеризувався тим, що діяльність органів ТСН (територіальної самоорганізації населення. – Н. М.) стала у центрі уваги центральних місцевих органів державної влади та партії, і це миттєво позначилось на рівні нормативного забезпечення їх діяльності» [7, с. 22]. І дійсно – 25 травня 1959 року Радою Міністрів СРСР було прийнято постанову, яка стосувалась громадських домових комітетів. Таким чином, вперше на державному рівні було врегульовано діяльність одного з історичних аналогів органів самоорганізації населення.

Уявляється, що «поверненню» уваги органів державної влади найвищого рівня до цих комітетів не в останню чергу сприяли:

- ефективна допомога комітетів у виконанні рішень партії та уряду (дивись вище);
- висновок ЦК КПРС про те, що і досі «багато місцевих Рад слабо виконують свої функції організаторів мас у господарському та культурному будівництві» [252].

У 1959–1960-х роках суб'єктами федерації – БРСР [253], Узбецькою РСР [254], деякими іншими, було прийнято ряд документів аналогічного змісту; в УРСР відповідні нормативні акти з'являються у 1960 році. Ці акти були майже тотожними, єдину істотну відмінність містить Положення про громадський домовий комітет у державному житловому фонді БРСР, пункт 11 якого передбачає, що «домовий комітет приймає по обговореним питанням рішення, які є обов'язковими для управдомів, начальника ЖКВ, ЖКК, якщо вони не вступають у протиріччя із чинним законодавством і планами, які затверджені управліннями будинків, ЖКВ, ЖКК» [255]. У Положеннях інших республік, в тому числі Української РСР, згадки про правову природу актів громадських домових комітетів не було.

Отже, 22 березня 1960 року Рада Міністрів УРСР видає Постанову № 400 «Про утворення громадських домових комітетів у державному житловому фонді УРСР» [256], якою зобов'язує утворити громадські домові комітети у державному житловому фонді міст і селищ міського типу Української РСР. Отже, як і раніше, ініціатива створення історичних аналогів органів самоорганізації населення виходила від органів державної влади, а не від населення. Цією ж постановою Рада Міністрів УРСР доручила Держплану Ради Міністрів УРСР разом із Українською республіканською Радою професійних спілок у місячний строк розробити та затвердити «Положення про громадський домовий комітет у державному житловому фонді Української РСР», що було виконано 20 квітня 1960 року [257]. Що ж до Положення «Про комісії сприяння збереженню житлового фонду і поліпшенню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типу УРСР» від 26 лютого 1949 року, то воно втратило чинність.

Зміст Положення 1960 року багато в чому збігався зі змістом Положення 1949 року. Фактично, назву «комісії сприяння житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях» було змінено на «громадські домові комітети», а сам зміст Положення 1949 року було доповнено. Як і комісії сприяння, громадські домові комітети (далі – домові комітети) створювалися для більш широкого залучення населення до управління держав-

ним житловим фондом, забезпечення збереження житла і подальшого його благоустрою, для вірцевого утримання будинків, квартир, домових територій і зелених насаджень, для виконання заходів з підвищення благоустрою, підтримання чистоти і порядку у будинках, дворах і містах спільного користування. Як і роботою комісій сприяння, роботою домових комітетів керували місцеві Ради депутатів трудящих, але разом з ними відповідні права отримали і профспілкові організації (пункт 8 Положення 1960 року).

Серед інших істотних нововведень Положення 1960 року слід в першу чергу відзначити такі:

- комісії сприяння обиралися строком на один рік, а домові комітети — на два роки (пункт 2 Положення);
- члени комісій сприяння обиралися лише на загальних зборах мешканців будинків, а при формуванні домових комітетів з'являється і можливість обрання їхнього персонального складу на зборах уповноважених (відповідальних) по будинкам, під'їздам або квартирам; норму представництва встановлювали виконкоми місцевих Рад (пункт 2 Положення). У самому Положенні конкретизувався порядок проведення загальних зборів мешканців будинку, його було детально викладено в іншому акті — у Положенні «Про домоуправління місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР», затвердженому Міністерством комунального господарства УРСР 28 січня 1952 року [258]. Зокрема, в останньому Положенні йшлося про осіб, які мали право брати участь у таких зборах, про порядок визначення кворуму, про обрання голови та секретаря зборів, про порядок прийняття рішень (постанов) та про порядок дії управителя будинку в тому разі, якщо він не згоден із рішенням загальних зборів будинку.

Відносно зборів уповноважених І. П. Прокопченко відзначав: «на практиці встановилося певне правило: уповноваженими у даному випадку є відповідальні по будинках, під'їздах і квартирах. Останні обираються безпосередньо жильцями будинків, під'їздів або квартир (відповідальний по будинку обирається у невеликих домобудівлях, що мають, на-

приклад, 1–5 квартир, відповідальний по квартирі – у багатонаселеній комунальній квартирі)» [259, с. 21–22]. До обов’язків уповноважених входило: ознайомити усіх мешканців із правилами користування і утримання житлового приміщення, затвердженими Міністерством комунального господарства, і вимагати від мешканців їх повсякденного дотримання, залучати квартирозйомників до проведення своїми силами внутріквартирного ремонту, до участі у заходах з покращання утримання житлових будинків і дворових територій, спостерігати за своєчасною пропискою та випискою жильців, сповіщати управління будинками, поліклініку і санітарно-епідеміологічну станцію про появу гострих випадків захворювання у квартирі (поверху, будинку), не допускати самовільних перебудов та перепланувань квартир, організовувати мешканців на проведення суботників, а також виконувати окремі доручення домового комітету [4, с. 12];

- склад обраної комісії сприяння затверджувався виконавчим комітетом міської Ради депутатів трудящих, а для домових комітетів відповідне положення не закріплювалося. Тільки після обрання із свого складу голови, домовий комітет надавав відповідне рішення до Ради депутатів трудящих (пункт 4 Положення);
- пункт 3 Положення закріплював обов’язок управителя будинку і начальника житлово-комунального відділу приймати участь у роботі домового комітету;
- голови житлово-конфліктних комісій, батьківських комітетів і жіночих рад, а також громадські уповноважені пожежної охорони, якщо їх не було обрано до складу домового комітету, все одно залучалися до його роботи (пункт 5 Положення);
- було закріплено обов’язковість створення в межах домового комітету різних комісій – господарсько-фінансової, санітарної, благоустрою, культурно-масової, а також обов’язковість затвердження уповноважених (відповідальних) по будинкам, під’їздам, квартирам, які обиралися відкритим голосуванням на зборах мешканців будинку, під’їзду, квартири (пункт 6 Положення). Фактично, така практика існувала ще в довоєнний період, але на республіканському рівні вона отримала нормативне визнання вперше;

- було передбачено можливість обрання дільничних комітетів на дільницях техніків будинків, у складі не більше, ніж 7 осіб. Дільничні комітети отримували право проводити роботу, аналогічну роботі комісій домкому, а голови дільничних комітетів залучалися до роботи домового комітету; плани роботи дільничних комітетів затверджував домовий комітет (пункти 6, 7 Положення);
- домові комітети, у порівнянні із комісіями сприяння, отримали декілька нових повноважень, а саме: заслуховувати звіти управляючого будинками (начальника житлово-комунального відділу) про поточну роботу домоуправління (житлово-комунального відділу), про підсумки господарської діяльності за відповідний період; активно допомагати управлінню будинками у покращанні побутового обслуговування населення при домоуправліннях, добиватися утворення домових кухонь, пралень, пунктів прокату предметів домашнього побуту і т. ін.; сприяти своєчасному надходженню квартирної і орендної плати, а також плати за комунальні послуги і центральне опалювання, здійснювати громадський контроль за їхнім начисленням; вивчати характер скарг та заяв у домоуправлінні і слідкувати за своєчасним і правильним вживанням заходів за цими скаргами та заявами (пункт 9 Положення);
- права домових комітетів було розширено за рахунок надання їм, у порівнянні із комісіями сприяння, додаткових прав – скликати загальні збори мешканців чи уповноважених по будинкам, під'їздам або квартирам для обговорення питань збереження державного житлового фонду і покращання його експлуатації; оглядати виробничі, складські й інші приміщення, що належать управлінню домами, житлово-комунальному відділу підприємства; здійснювати вплив на осіб, що порушують правила користування і утримання житлових приміщень; здійснювати, з дозволу місцевого Рад, контроль за витрачанням грошових і матеріальних цінностей на поточний і капітальний ремонт, на роботу з підвищенню благоустрою будинків і на культурно-просвітницьку роботу в домоуправліннях (пункт 10 Положення). У цьому відно-

шенні цікавою є розповідь, яка з'явилася у 1961 році у часописи «Ради народних депутатів»: один з домових комітетів визнав недоброякісним ремонт деякого житла і настояв на тому, щоб винного у цьому начальника районної ремонтно-будівельної контори було звільнено з посади [260, с. 20–21];

призначення управителя будинків (начальника житлово - комунального відділу) повинно було провадитися з урахуванням думки домового комітету (пункт 12 Положення). Стосовно цієї норми Р. А. Сафаров цілком справедливо зауважував: «було б набагато вірнішим записати, що «призначення, переміщення і звільнення управителя будинків відбувається за рішенням домового комітету. Голова домового комітету зобов'язаний мотивувати обґрунтованість прийнятого рішення. Виконком районної Ради може не погодитися з цим рішенням» [261, с. 156]. Декількома роками пізніше, виступаючи за розширення прав домових комітетів, Р. А. Сафаров знов звернувся до цього повноваження домових комітетів, зазначивши: «зараз управдом призначається начальником житлового управління з урахуванням думки домового комітету. Чи не краще встановити порядок, за якого житлове управління обов'язково узгоджує призначення управдому із громадським органом? Або навіть так: призначає і звільняє управдома домовий комітет або загальні збори мешканців із подальшим затвердженням житловим управлінням» [262, с. 71];

домові комітети отримали можливість звітувати про свою роботу загальним зборам мешканців чи зборам уповноважених (відповідальних) по будинкам, під'їздам або квартирам лише раз на рік (пункт 13 Положення), у той час як комісії сприяння були зобов'язані звітувати двічі на рік;

парешті, пункт 16 Положення передбачав заходи заохочення активних членів домового комітету і його комісій, активістів із числа мешканців – за поданням житлових органів місцевих Рад і відомств вони нагороджувалися грамотами виконкомів місцевих Рад депутатів трудящих і профспілкових організацій.

Отже, майже кожен із чотирнадцяти пунктів Положення 1949 року було переглянуто та доповнено, що змінило компетенцію домових комітетів у порівнянні із комісіями сприяння. Відбулося істотне розширення прав та повноважень домових комітетів у сфері виконання робіт з благоустрою та контролю за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень. Дослідники не завжди сприймали це однозначно позитивно. Так, Так, А. Карапетян і В. Розін відмічали: «деякі працівники апарату не тільки перекладають на плечі громадськості свої прямі обов'язки, але й прагнуть того, щоб представники громадськості поділяли з ними їхню долю відповідальності. Саме цим викликано прагнення деяких працівників житлових управлінь і житлових контор підібрати у домові комітети не дуже неспокійних товаришів, які не вмішувалися б у звичний хід роботи» [263, с. 138]. Розширення повноважень домових комітетів мало і інші негативні наслідки – Н. Г. Дмитрієв зазначав: «на початку домові комітети обрали неправильні методи роботи. По відношенню до управителів будинків вони стали на шлях командування. Значну частину свого часу вони витрачали виключно на виявлення недоліків в експлуатації житлового фонду, написання різноманітних скарг на домоуправління. Деякі домові комітети намагалися займатися розподілом житлової площі після її звільнення, зобов'язували управителів будинків проводити капітальний ремонт будинку без урахування асигнувань на ці цілі» [264, с. 6–7].

Як і комісії сприяння, домові комітети приділяли найбільш істотну увагу «ремонту житла, озелененню дворів і вулиць силами самих жильців» [265, с. 5], під їхнім керівництвом працювали добровільні ремонтні дружини [266, с. 43]. Те, наскільки успішно комітети здійснювали ці повноваження, надало Раді Міністрів УРСР підстави зобов'язати виконкоми обласних, міських і районних Рад депутатів трудящих, керівників підприємств, організацій та установ «ширше залучати домові комітети, громадські комісії і актив до розробки проектів господарсько-фінансових планів і заходів з поліпшення експлуатації будинків, здійснення контролю за якістю і строками виконання ремонтних робіт, за витрачанням матеріалів та з організації змагання помешканців за зразковий порядок і високу культуру побуту, а також залучати помешканців до участі на добровіль-

них засадах у роботах з благоустрою та озелененню садиб і присадибних ділянок», а також встановити, що «представник домового комітету бере участь у ревізіях фінансово-господарської діяльності домоуправління (житлово-експлуатаційної контори)» [267].

Виходячи з цього, вчені зазначали, що «настав час подумати про розширення прав домових комітетів, зокрема, про надання їм повноважень виступати в суді чи перед іншими компетентними органами як представників колективів мешканців і для захисту їхніх інтересів. Відсутність таких прав у наступний час обмежує можливості домового комітету ефективно проявляти волю громадськості у вельми важливих питаннях» [268, с. 113].

Р. Сафаров у статті «Повноваження самодіяльних організацій» виділив розділ «Права розширено, а як ними користуються?» і відзначив, що «представники громадськості не завжди добре знають свої права» [262, с. 69]. У наступному розділі, «Йти далі», він висуває пропозицію стосовно ще більшого розширення прав самодіяльних організацій, зазначаючи: «слід подумати про перетворення деяких самодіяльних організацій у колегіальні органи управління, якими вони поки що не є. Візьміть домові комітети. Нагадаємо, що у свій час певна частина державного житлового фонду управлялася колегіальними громадськими органами. Такий порядок було передбачено декретом ВЦВК і РНК РСФРР від 11 липня 1927 року «Про організацію трестів з управління муніципальними будинками». Чи не слід відродити цей порядок, якщо і не в усіх домоуправліннях, то хоча б у невеликих, де обсяг роботи є порівняно скромним? Населення, жваво зацікавлене у покращанні утримання і експлуатації житла, неодмінно візьме саму енергійну участь у вирішенні усіх цих справ на громадських началах. Практика підтверджує це. У деяких містах домові комітети виконують майже усі функції домоуправлінь – організують контроль за утриманням квартир, силами ремонтних дружин приводять житло у порядок, керують роботами з благоустрою території, прилеглої до будинків, озелененням тощо... але, якщо навіть реорганізація домових комітетів у колегіальні органи управління житловими будинками буде визнана недоцільною, слід все ж подумати про часткове роз-

ширення їхніх прав. Варто обговорити, наприклад, питання про більш дієву участь цих організацій у підборі управителів будинків» [262, с. 71].

Водночас, у Положенні 1960 році залишилася певна кількість бланкетних норм (наприклад, у пункті 2), що робило необхідним прийняття місцевими Радами депутатів трудящих аналогічних за змістом, але більш детальних нормативних актів. На жаль, ні у цьому, ні у наступних Положеннях не йшлося про актив комітетів, тобто про мешканців, які, не будучи обраними до складу комітету, працювали в ньому, допомагаючи виконувати його роботу, про можливості заохочення цих осіб тощо. Згадки про актив, про його істотну роль знаходимо у спогадах голів домових комітетів: «наш домовий комітет... було обрано на зборах мешканців на початку 1960 року. До його складу увійшло 18 осіб... Ми створили при комітеті різні комісії, закріпивши за кожною з них певну ділянку роботи... І все-таки діяльність домового комітету, плоди нашої роботи навряд чи були б відчутними, помітними, якщо б ми не встановили тісного зв'язку із квартирознаймцями, не спиралися б у своїй роботі на актив, який почали підбирати з перших же днів своєї діяльності. І зараз у активі домового комітету нараховується вже 200 осіб» [269, с. 63].

Що ж до вуличних, квартальних тощо комітетів, то їхній статус, як і раніше, встановлювався на рівнях, нижчих за рівень суб'єктів федерації, з урахуванням статусу домових комітетів. Поступово вуличні та квартальні комітети починають привертати все більшу увагу державних органів. Одною з причин цього сучасники називали те, що вулиці, забудовані індивідуальними домами, як правило, були менш упорядковані, а у місцевих Рад не вистачало коштів та сил для того, щоб привести їх у порядок. Вивчення досвіду інших місцевих Рад надавало підстави вважати, що створення та / або постійна активізація діяльності вуличних та квартальних комітетів допомагає вирішити цю проблему [270, с. 63].

Відповідно, кількість таких комітетів за рахунок створення нових комітетів збільшилася, та тривав пошук форм активізації їхньої діяльності через розширення впливу на них державних органів. Ініціатива створення вуличних комітетів виходила вже не тільки від Рад та їхніх органів, але й від окремих депутатів. Так, один з них у 1961 році розповідав: «са-

модіальних організацій в моєму окрузі немає. Між тим, деякі з них, такі, як вуличний комітети, безумовно потрібні. Зараз, коли виборці знов оказали мені довіру, збираюся поговорити з ними про створення вуличного комітету. Він може бути добрим помічником депутата в організації роботи з упорядкуванню вулиці і дворів» [271, с. 57]. Інший сучасник розповідає: «депутат... встановила тісний контакт з дільничним комітетом... і приймає жваву участь у всіх його справах. Вона часто приходить на дільницю, допомагає комітету намічати плани його діяльності, підказує, чим слід зайнятися у першу чергу, і сама бере участь у проведенні різноманітних заходів» [272, с. 37].

У тому ж 1961 році заступник голови виконкому однієї з обласних Рад, аналізуючи взаємодію місцевої Ради та її органів із самодіяльними організаціями, очолив свої міркування фразою «допомагати, направляти». У цьому розділі своєї статті він, зокрема:

- розповів про те, як поставлена робота з домовими та вуличними комітетами у їхній Раді: «окрім повсякденної допомоги, що надається домовим і вуличним комітетам позаштатним оргінструкторським відділом, виконком періодично скликає наради і семінари членів цих організацій. На них обговорюються чергової задачі у галузі комунального господарства, упорядкування і виховної роботи серед населення, підводяться підсумки змагання, відбувається обмін досвідом. Саме тут міськвиконком знайомить громадськість із своїми рішеннями, які мають відношення до їхньої діяльності»;
- висловив пропозиції щодо можливостей покращання цієї роботи: «домові і вуличні комітети... можуть працювати значно активніше, якщо їм більше допомагати. Можливо, слід не один раз на квартал, а щомісячно зустрічатися із керівниками цих організацій у виконкомі, краще націлювати їх на вирішення чергових задач, розширити коло питань, що обговорюються на нарадах і семінарах. Очевидно, необхідно посилити конкретну допомогу громадськості вулиць і домоуправлінь безпосередньо на місті...»;
- пропонував залучити до направлення роботи цих комітетів не

тільки Раду та виконком, але і голів відділів Ради, і окремих депутатів Ради, і постійні комісії Ради [273, с. 30–31].

Аналогічні пропозиції дійсно мали сенс – адже «постійна комісія з благоустрою вирішує задачі, які є близькими до вуличних, квартальних і домових комітетів», а депутат у вуличному, квартальному тощо комітеті «завжди може узнати про те, що турбує виборців, чим займається громадськість... Це одразу розширить горизонти громадської діяльності народного обранця, прояснить цілі, вкаже шляхи» [274, с. 7]. До речі, досить часто депутати самі очолювали домові, вуличні комітети [275, с. 40.], при цьому фахівці з питань роботи Рад при Президії Верховної Ради УРСР підкреслювали, що «депутат повинен завжди пам'ятати про те, що незалежно від правових підстав свого створення і діяльності усі вони (самодіяльні організації. – Н. М.) – добровільні громадські організації трудящих. Тому природним є те, що по відношенню до них неприпустимим є будь-яке адміністрування, командування, декретування. Добра товариська порада, рекомендація, ділова допомога – ось основи, на яких повинні будуватися взаємовідносини депутата із самодіяльними організаціями» [276, с. 92]. Дуже часто самі місцеві Ради контролювали, чи взаємодіють депутати із цими організаціями. Так, в Ялті регулярно, кожні три місяці, проводилися наради із депутатами. Таке спілкування із депутатами надавало можливість виконкому краще знати, як вони працюють у своїх округах, які вимоги до них, до виконкому, до Ради висувають виборці, вуличні комітети і інші громадські організації [277].

Деякі організаційно-інструкторські відділи, коли йшлося про взаємодію із домовими, вуличними тощо комітетами, створювали Ради комітетів. Так, в одному з таких відділів була створена Рада домових комітетів, до складу якої увійшло 11 осіб; Рада допомагала відділу виконкому направляти діяльність домових комітетів через декілька комісій Ради – експлуатаційно-господарську, благоустрою і озеленення, культурно-масову і роботи з дітьми, підтримання громадського порядку. Члени Ради раз на тиждень чергували у виконкомі, зустрічалися із активістами домових комітетів, давали консультації із питань, що виникали у громадськості [278]. Н. Д. Христофоров пояснював це так: «ініціативи у роботі

домових комітетів так багато, що оргінструкторський відділ... виконкому, не дивлячись на широкий позаштатний актив, іноді залишається у хвості подій» [279, с. 50–51].

У 1962 році Президія Верховної Ради УРСР розглянула питання щодо досвіду залучення громадськості Запорізької області до участі у роботі місцевих Рад. Було відмічено, що місцеві Ради області у своїй повсякденній діяльності стали більше спиратися на квартальні, вуличні комітети. Разом з тим Президія відзначила, що виконкоми деяких районних, місцевих Рад не завжди вникають у зміст і форми роботи самодіяльних організацій, недостатньо залучають їх до участі у здійсненні практичних заходів з виконання виробничих планів, наказів виборців і соціальних зобов'язань. У зв'язку з цим Президія Верховної Ради УРСР зобов'язала виконавчі комітети місцевих Рад надавати конкретну і всебічну допомогу самодіяльним громадським організаціям, обговорювати питання їхньої діяльності на сесіях Рад і засіданнях виконкомів, ширше залучати їх до практичної роботи постійних комісій, регулярно проводити наради і семінари керівників самодіяльних громадських організацій, а також популяризовувати і розповсюджувати кращий досвід [280].

У 1963 році Верховна Рада УРСР відзначає значну роботу громадських, домових, квартальних і вуличних комітетів з підвищення відповідальності населення за стан житлових приміщень, залучення мешканців до практичної участі в збереженні будинків і квартир, до контролю за якістю капітального і поточного ремонтів, правильним витрачанням коштів і матеріалів у Постанові «Про стан і заходи по дальшому поліпшенню використання та збереження житлового фонду в Українській РСР» [281].

У 1962 році, в рамках розповсюдження кращого досвіду, накладом 3300 екземплярів виходить друком книга О. А. Морева «У дружній родині» (28 сторінок). Книга містила розповідь про роботу одного з громадських домових комітетів міста Донецьк. Цей комітет було утворено за ініціативою самих житлаїв відповідної частини міста, і його члени розповідали про те, з якими труднощами вони зустрічалися в роботі, про структуру комітету (голова, його заступник, секретар та чотири секції –

з роботи серед дітей, з культурно-масової роботи, з керівництва роботами із збереження і ремонту житлового фонду, з озеленення), про досягнення – при комітеті працював товариський суд, група добровільної народної дружини, одна особа постійно слідувала за нормальним опаленням будинків, на громадських засадах працювала бригада теслярів, було обладнано музичний клас для дітей (піаніно), каток, ляльковий театр, футбольна площадка [282].

З 1964 року у щомісячному часописі «Советы депутатов трудящихся» з'являється постійна рубрика «Из практики городского самоуправления». Домові, вуличні тощо комітети на цьому етапі привертати увагу не тільки практиків, але й науковців. Крім монографічних досліджень домових та вуличних комітетів В. М. Літовкіна і В. П. Балезіна, Г. О. Антіпіна і В. М. Михалкевича, А. Зерняка, В. Чигира і С. Фаловича, Б. М. Габрічідзе і О. К. Конєва, які було охарактеризовано на початку розділу, у 1960-х роках з'являється значна кількість праць, присвячених громадським органам самодіяльності населення, в яких, в тому числі, йдеться і про домові, вуличні тощо комітети. Зокрема, це дослідження А. І. Лук'янова і Б. М. Лазарева «Советское государство и общественные организации», 1962 рік [283], збірник статей «Участие общественности в работе местных советов», 1962 рік [284], праці К. К. Камілова «Советы и общественные организации масс», 1963 рік [285] та «Участие народных масс в управлении Советским государством», 1965 рік [286], І. П. Прокопченка «Общественные организации в жилищном хозяйстве», 1966 рік [259]. Найбільш детальною у цьому відношенні була монографія Ю. М. Козлова «Самодетельные организации населения», 1962 рік. У цій роботі власне домовим, вуличним тощо комітетам уваги приділялося небагато, але теоретичні положення стосовно самодіяльних організацій, до яких ці комітети відносили у ті часи, були об'ємними та обґрунтованими. Робота складалася з трьох глав. Перша глава присвячена поняттю і правовому положенню самодіяльних організацій (в окремих розділах автор розглядав поняття, їхні види та правове положення), друга – ролі самодіяльних організацій в управлінні місцевим господарством і соціально-культурним будівництвом (саме тут йшлося переважно

про вуличні, квартальні тощо комітети), а третя – керівництву самодіяльними органами з боку місцевих Рад депутатів трудящих [287].

У цей же період починає дослідження громадських організацій і органів самодіяльності населення Ц. А. Ямпольська. У 1965 році виходить її перша монографія з цієї тематики: «Общественные организации и развитие социалистической государственности» [288], а у 1972 році – «Общественные организации в СССР» [289].

У 1970-х роках доктринальний інтерес до домових, вуличних тощо комітетів дещо спав. У цей період не було надруковано жодного дослідження, присвяченого виключно цим комітетам або якомусь з їхніх видів, і з'явилася тільки одна робота, у якій йшлося, в тому числі, про органи громадської самодіяльності – «Ради в містах і органи громадської самодіяльності», 1974 рік. Це дослідження було проведено в УРСР, до авторського колективу входили І. П. Бутко, М. І. Корнієнко, Г. В. Стоянов. Перший розділ книги було присвячено радам у містах як органам державної влади і самоврядування, другий – правовій природі органів громадської самодіяльності населення, третій – вдосконаленню форм керівництва радами в містах органами громадської самодіяльності [290]. Продовжуючи дослідження у цьому напрямку, І. П. Бутко і М. І. Корнієнко у 1976 році надрукували статтю, присвячену актуальним проблемам у взаємовідносинах місцевих Рад і громадських комітетів у часопису «Радянська держава і право» [291].

Відмітимо ще одну збірку статей голів і активістів громадських рад мікрорайонів, які розповідали про досягнення їхньої ради, виданий в Донецьку у 1971 році – «Общественные советы микрорайонов. Опыт, инициатива, поиски» [292].

Громадські домові комітети у період 1960–1975 років були аналогами сучасних вуличних, квартальних комітетів, а також комітетів мікрорайонів. Найближчими аналогами сучасних будинкових комітетів були:

- громадські ради будинків. Н. Г. Дмитрієв писав про них так: «у деяких містах у багатоквартирних будинках виникли громадські ради будинку. До їхнього складу увійшли уповноважені під'їзду, санітарні уповноважені і найбільш активні представники громад-

ськості. Вони слідкують за чистотою, вчать мешканців бережному відношенню до житла, слідкують за своєчасною сплатою квартирної плати. Ради будинків – це активний помічник домового комітету» [264, с. 25];

– дільничні комітети (крім згаданої вище, існувала і інша точка зору на те, які комітети слід вважати дільничними. Так, Б. М. Габричидзе і А. К. Конев зазначали, що «вуличні (квартильні) комітети можуть бути організовані не тільки по вулицям і кварталам, але й у межах території виборчих округів з виборів у міську, районну у місті, сільську і селищну раду депутатів трудящих...» [6, с. 14]).

Саме цим обумовлена різниця у використанні в роботі прикметників «домові» і «будинкові».

Що ж до різниці між громадськими домовими комітетами у 1960-х роках та вуличними, кварталними тощо комітетами у той же період, А. І. Лук'янов і Б. М. Лазарев зазначали, що у містах і селищах, де переважають індивідуальні будинки, працюють вуличні і кварталні комітети, а значною мірою аналогічні задачі виконують громадські домові комітети при домоуправліннях і житлово -комунальних відділах підприємств, що створюються у тих містах та селищах, де є громадський житловий фонд [283, с. 199–200]. З цього ж приводу І. П. Прокопченко писав: «у містах... нерідко буває так, що на території мікрорайону, що обслуговується житлово-експлуатаційною контрою (домоуправлінням) житлового фонду місцевих Рад або житлово -комунальною контрою житлового фонду підприємств (установ, організацій), діють вуличні комітети, що обираються громадянами житлових будинків, які належать їм на праві особистої власності. У такому випадку вуличні комітети повинні будувати свою повсякденну роботу в тісному контакті з громадськими домовими комітетами..., оскільки задачі вуличних і громадських домових комітетів багато в чому збігаються і переслідують єдину мету» [259, с. 98–99].

Фактично, відмінність існувала тільки в тому, що на території, на якій функціонували вуличні та кварталні комітети, не існувало домоуправління, а отже, у цих комітетів не було повноважень, пов'язаних з взаємодією з цими управліннями.

Таким чином, вуличні і квартальні комітети продовжували існувати, незважаючи на відсутність нормативного регулювання їхньої діяльності на рівні держави та суб'єктів федерації, керуючись нормами Положень про них, що затверджувалися місцевими радами. Так, пункт 1 Положення про вуличні комітети міста Вінниця, затверджений рішенням виконавчого комітету Вінницької міської Ради депутатів трудящих від 19 червня 1969 року № 436, визначав, що їх діяльність спрямовується на широкий розвиток ініціативи і громадської самодіяльності населення з метою сприяння місцевій Раді депутатів трудящих в успішному проведенні всіх заходів господарського і культурного будівництва, в справі благоустрою дворів і вулиць, збереження житлового і комунального господарства та поліпшення його стану, здійснення санітарних заходів [293].

Поступово з'являються і комітети мікрорайонів: дослідники відмічали, що «громадські ради мікрорайонів об'єднують відокремлений житловий квартал..., що має усталений своєрідний центр із установами культури, охорони здоров'я, школами, підприємствами торгівлі, побуту, комунального обслуговування» [292, с. 4], а голова громадської ради Привокзального мікрорайону міста Єнакієве зазначав: «наш мікрорайон складається із 6 кварталів. В кожному – комітет, який обрано загальними зборами мешканців» [294, с. 33]. Отже, серед комітетів починає з'являтися певна ієрархія. Поява громадських рад (комітетів) мікрорайонів надала підстави стверджувати, що «у деяких містах Української РСР склалася система органів громадської самодіяльності населення, в якій умовно можна визначити два ступені.

Ланками *першого ступеня* є домові (створюються у державному житловому фонді, який належить місцевій Раді), вуличні та квартальні комітети (створюються на території, забудованій будинками, що належать громадянам на праві особистої власності).

Ланками *другого ступеня* є так звані громадські ради (комітети) мікрорайонів, а також органи, які є конгломератом органу типу комітету мікрорайону та депутатської територіальної групи з перевагою у варіантах «бік названого органу, або навпаки, в бік депутатської групи» [290, с. 59].

Існування комітетів великих мікрорайонів викликало побоювання щодо можливої підміни ними місцевих Рад. З цього приводу В. Васильєв

зазначав: «громадські ради мікрорайонів... охоплюють тільки невелику частину підвідомчої низовому органу влади території. Це означає, що об'єктивної небезпеки підміни місцевої Ради не існує» [295, с. 71]. Цю дискусію було припинено на нормативному рівні тільки у 2001 році, коли у Законі «Про органи самоорганізації населення» було окремо підкреслено, що територія, в межах якої діє найкрупніший орган самоорганізації населення – комітет району в місті, повинна знаходитися в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами діяльності районної у місті ради» [296].

Якщо до початку 1960-х років домові, вуличні тощо комітети дослідники не об'єднували з іншими органами та / або організаціями, розглядаючи їх окремо, то на цьому етапі їхнього розвитку, як вже було зазначено вище, ці комітети почали відносити до органів громадської самодіяльності. Найбільш детальне визначення цих органів надала Ц. А. Ямпольська: *«це така організаційно-структурна форма громадської активності і ініціативи громадян, форма їхньої участі в управлінні державними і громадськими справами, у прийнятті рішень загальнодержавного і місцевого значення, яка створюється громадянами, які не об'єднані у спільну для них формалізовану групу (наприклад, таку, як трудовий колектив чи громадська організація), але пов'язані колективним інтересом, що виникає із спільного задоволення побутових і інших соціально-культурних потреб, які обумовлені спільністю деяких умов життя (проживанням в одному будинку, освітою дітей в одній школі і т. д.); діючи під керівництвом міської Ради (її виконкому), ці органи беруть участь в її роботі – в управлінні житловим фондом, у благоустрої населених місць, в організації медичної допомоги населенню, у культурному обслуговуванні громадян і т. п.»* [297, с. 24].

Що ж до нормативного визначення, то ні законодавство СРСР, ні законодавство УРСР не містили правових норм, в яких було б наведено дефініцію, та / або уніфіковано правове становище, права, обов'язки тощо органів самодіяльності. На цих рівнях регулювалося лише правове становище окремих органів, в тому числі – громадських домових комітетів. Прогаляни, як і раніше, заповнювалися локальними нормативно-право-

вими актами.

Вчені продовжували дискутувати з приводу природи актів домових тощо комітетів. Більшість схилилася до того, що комітети, як самодіяльні організації, «актів не видають, а звертаються до органів держави із пропозиціями та рекомендаціями» [259, с. 10], і що тільки «у деяких випадках акти органів самодіяльності набувають правового характеру в силу їх наступного затвердження державним органом або в силу покладання на орган громадськості певних державних функцій» [283, с. 211–212].

Вельми актуальним залишалося і питання наявності у цих комітетів адміністративних повноважень. Загальновизнаним на доктринальному рівні був той факт, що вуличні, квартальні тощо комітети «адміністративними правами не користуються. У відповідності до цього у більшості Положень справедливо вказується, що комітети не можуть видавати громадянам посвідчення, різні довідки і інші документи, оформлення і видача яких складає прерогативу адміністративних органів. Тому навряд чи можна визнати вдалим і обґрунтованим надання вуличним (квартальним) комітетам права видавати громадянам завірені трикутною печаткою довідки з міста проживання, про кількість дітей для отримання допомоги багатодітним і одиноким матерям, завіряти листки прибуття і відбуття для прописки і виписки, для отримання і обміну паспортів» [6, с. 12–13]. Але «в деяких випадках, що спеціально визначаються державними органами, представники самодіяльних організацій можуть здійснювати «адміністративні функції», які є аналогічними функціями адміністративних органів... Однак ці функції не специфічні для них. Головним методом їхньої діяльності є переконання, роз'яснення і виховання» [3, с. 34–35]. Ю. М. Козлов наводив такий приклад: «якщо громадський домовий комітет вирішує провести масові роботи з благоустрою, він звертається до мешканців будинку саме із закликом, що підкріплюється роз'яснювальною роботою членів домкому. До громадян, які не відгукнулись на цей заклик без поважних причин, можуть бути застосовані тільки відповідні заходи громадського впливу» [298, с. 93].

М. П. Фоменко і Т. В. Сталева називали ці комітети «великою громадською силою» [299, с. 6–7]. Для того, щоб вони дійсно такою силою

були, при формуванні складу відповідного комітету досить часто на посаду голови комітету обирали осіб, які мали адміністративні повноваження, – наприклад, управителів будинків. З цього приводу дослідники зазначали: «це не можна визнати вірним. Хоча у Положенні про громадський домовий комітет не має прямої вказівки про заборону обирати головами домових комітетів управителів будинків (начальників житлово-комунальних відділів, житлово-експлуатаційних контор), однак навряд чи це можна визнати доцільним. У відповідності до Положення про громадський домовий комітет, управитель будинків, начальник житлово-комунального відділу, начальник житлово-експлуатаційної контори повинен приймати обов'язкову участь у роботі домового комітету незалежно від того, обрані вони членами комітету чи ні» [4, с. 11].

Завдяки появі кількох доктринальних досліджень, присвячених домовим, вуличним тощо комітетам, маємо можливість ознайомитись із тим, як на практиці відбувалося формування цих комітетів. От що з цього приводу зазначали В. М. Літовкін та В. П. Балезін: «вибори проходять одночасно із звітом про роботу старого комітету. Обирається комітет строком на два роки. За цей строк він повинен звітувати перед загальними зборами мешканців або на зборах уповноважених (відповідальних) за під'їздами, квартирами і поверхами будинків. До звітних зборів домовий комітет перевіряє виконання намічених за минулий період планів, виявляє причини допущених недоліків. Звітно-виборча кампанія починається з переобрання повноважених (відповідальних) по будинкам (у малометражних будинках), по під'їздам, по поверхам (у будинках готельного типу), по квартирам (комунальним). Уповноважені (відповідальні) по квартирам, під'їздам, поверхам, будинкам обираються таємним голосуванням, відповідно, на зборах мешканців квартир, під'їздів, поверхів, будинків, після чого вони затверджуються новим складом громадського домового комітету. Після цього проводяться вибори дільничних домових комітетів, і наприкінці – вибори домового комітету» [4, с. 10].

Після обрання члени домового комітету проводили розподіл обов'язків між собою. «Рішення домового комітету про обрання голови до-

мкому і розподіл обов'язків між його членами надається до виконавчого комітету міської, районної, селищної Ради депутатів трудящих... Голова домового комітету затверджується виконкомом відповідної місцевої Ради депутатів трудящих, а у відомчому житловому фонді, крім того, і відповідним комітетом профспілки» [259, с. 24–25].

Крім того, для підвищення ефективності своєї діяльності, комітети утворювали різноманітні комісії, які очолювали члени домкому. З цього приводу дослідники висловлювали такі міркування:

- щодо кількісного складу кожної з комісій: «багаточисельність складу комісії, як правило, знижує її оперативність і утруднює роботу. За своїм складом комісії можуть складатися із 3–5 членів домкому і не більш, ніж двох активістів. При комплектуванні комісії слід враховувати, що члени домкому повинні складати більше половини їхнього складу. Виходячи із значущості господарсько-фінансової комісії, практикою визнано найбільш доцільним створювати цю комісію у складі 10–12 осіб» [4, с. 16];
- щодо кількості комісій. Це питання було на початку 1960-х років одним з найбільш обговорюваних, коли йшлося про домові, вуличні тощо комітети. Теоретики зазначали, що «на містах нерідко утворюються НЕПотрібні, надумані самодіяльні колективи, які підмінюють вже існуючі й дублюють їх» [300, с. 90]. Приклади із практики свідчать про те, що такі зауваження були цілком справедливими: «слід відзначити, що деякі домові комітети інколи необґрунтовано утворюють багато комісій. Наприклад, у деяких домкомів є «ремонтна комісія», хоча ремонт будинків і квартир – це ділянка діяльності господарсько-фінансової комісії. Який би великий обсяг ремонтних робіт не був, недоцільно це, як і інші господарські питання, відокремлювати і доручати вести окремій комісії, так як домовий комітет не займається оперативною господарською роботою, де вимагається певна спеціалізація в межах групи однорідних питань» [4, с. 12–13]. З цього ж приводу голова виконкому Луцької міської Ради Н. Бездушний наводив такий приклад: «деякі квартальні комітети утворювали у себе торговельні

комісії, доручивши їм контроль за санітарним станом магазинів, розташованих на території кварталів, за якістю і асортиментом товарів, за дотриманням правил торгівлі. І це у той час, коли у місті є організації громадськості, які спеціально утворені для того, щоб вникати у діяльність підприємств торгівлі і громадського харчування, контролювати її» [301, с. 71]. Для того, щоб сприяти домовим, вуличним тощо комітетам у визначенні складу комісій та їхніх функцій, у 1963 році виходить книга Н. Г. Дмитрієва «В допомогу домовим комітетам», у якій він, зокрема, докладно характеризує основні цілі та задачі господарсько-фінансової, санітарної комісій, комісії з благоустрою будинків, комісії з культурно-масової роботи, комісії з роботи серед дітей та підлітків, наводячи приклади із практики та даючи конкретні поради щодо меж повноважень комісій [264, с. 12–22].

Досліджуючи діяльність домових комітетів у цей період, І. П. Прокоченко відзначав, що у під'їздах та корпусах починають з'являтися ради під'їздів і ради корпусів. Він назвав ці ради «самодіяльні громадські організації домового комітету домоуправління» [259, с. 37] і пояснював, що створення цих рад і строк їхніх повноважень збігається з порядком створення і строком повноважень домового комітету, а працюють вони під керівництвом домового комітету, який може делегувати їм виконання деяких із своїх повноважень. На питання щодо того, чи не підмінюють ці ради домові комітети, він відповідав так: «Звісно, ні. Рада під'їзду (корпусу) веде громадську роботу серед жильців, що мешкають у даному під'їзді, корпусі, а домовий комітет організує громадсько-масову роботу серед населення, що проживає в усіх домах, що обслуговуються житлово-експлуатаційною, житлово-комунальною контролю (домоуправлінням, експлуатаційною дільницею техніка-наглядача будинків). З іншого боку, домовий комітет очолює роботу усіх громадських і самодіяльних організацій мікрорайону домоуправління, а рада під'їзду чи корпусу покликана сприяти домкому в розвитку роботи громадських і самодіяльних організацій за даним під'їздом (корпусом)» [259, с. 39].

Наступна після 1960 року згадка про домові комітети на республіканському рівні в УРСР з'являється у 1962 році. Рада Міністрів УРСР відзначила успіхи будинкових комітетів, розширення їхньої діяльності, участь громадськості і мешканців у збереженні житла. Водночас, було зазначено, що громадськість недостатньо залучається для проведення робіт з озеленення садиб, влаштування дитячих майданчиків при житлових будинках та організації дитячих розваг. З метою подальшого скорочення витрат на утримання жилого фонду місцевих Рад та поліпшення стану його експлуатації, Рада Міністрів УРСР постановила, в тому числі, зобов'язати виконками місцевих Рад депутатів трудящих ширше залучати громадськість та мешканців будинків до обслуговування і збереження жилого фонду, а також до робіт з благоустрою дворів і догляду за зеленими насадженнями, створення дитячих майданчиків, місць відпочинку для мешканців і т. ін. [302].

У 1963 році Рада Міністрів УРСР рекомендувала місцевим Радам, міністерствам і відомствам ширше розгорнути змагання серед мешканців за зразкове утримання житла (слід відзначити, що соціалістичні змагання використовувалися і в інших сферах – дивись, наприклад, [303, 304, 305]), організувати обмін досвідом цієї роботи, а також розвивати і поширювати на добровільних началах громадські форми обслуговування будинкогосподарств (догляд за зеленими насадженнями, усунення дрібних несприятливостей у будинках та інше) [306]. Активізація цієї діяльності вже через рік вимусила Раду Міністрів УРСР констатувати і наявність певних недоліків, а саме: «роботи з благоустрою, озелененню і зовнішньому оформленню міст і селищ часто провадяться без належного технічного і художнього керівництва, без проектів, некомплексно і є низькоякісними», в результаті чого було заборонено проведення робіт з зовнішнього оформлення, благоустрою, освітлення і озеленення міст без затвердження їх архітектурно-художніми радами та дозволу обласних відділів у справах будівництва і архітектури або міських управлінь головного архітектора» [307]. Сучасні дослідники міського середовища характеризують цю ситуацію так: «з початком бурного багатопверхового будівництва у 50-ті роки будинки почали опоясувати рядами саджанців. Усі були стурбовані озеле-

ненням «свого», залишаючи центральну частину двору більш чи менш пустинною. Ідея була НЕПогана, однак дорослі люди, як правило, не передбачали, що тоненький прутик через два десятки років неодмінно стає міцним деревом. Результат виявився досить плачевним – квартири нижніх поверхів опинилися у глибокій тіні» [308, с. 41].

Підтримуючи ініціативу робітників, інженерно-технічних працівників і службовців передових міст, які розгорнули соціалістичне змагання за краще проведення робіт з благоустрою, озеленення міст, утримання їх у належному санітарному стані, а також з капітального і поточного ремонту житлових будинків, будівництву і ремонту шляхів і тротуарів, вуличному освітленню і широкому залученню до робіт з благоустрою населення міст, Рада Міністрів УРСР і Рада Професійних Спілок оголосили умови республіканського соціалістичного змагання міст УРСР і встановили, що переможцями в соціалістичному змаганні будуть вважатися міста, які забезпечать в цілому по місту, в тому числі, участь громадськості в благоустрої міста [309]. Для преміювання колективів міст – переможців у республіканському соціалістичному змаганні з благоустрою для кожної групи було впроваджено перехідний Червоний прапор Ради Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок з першою грошовою премією, а також другу і третю грошову премію [310].

Рада Міністрів Союзу РСР постановою від 26 серпня 1967 року № 807 «Про заходи з поліпшення експлуатації житлового фонду і об'єктів комунального господарства» відзначила, що в роботі органів житлово-комунального господарства мають місце великі недоліки [311]. Рада міністрів УРСР зазначила, що виконками обласних, міських і районних Рад депутатів трудящих, а також міністерства і відомства УРСР, які мають у своєму віданні житловий фонд, все ще не приділяють належної уваги експлуатації житлових будинків, а також поліпшенню роботи домоуправлінь, ремонтно-будівельних організацій, якості ремонтів, недостатньо залучають громадськість до цієї справи. Слабко проводиться робота з залучення населення до здійснення заходів зі збереження житла і поліпшення експлуатації та благоустрою житлового фонду. Відповідно до інформації Ради Міністрів УРСР, гірше всього ця робота була органі-

зована в Запорізькій, Одеській та Херсонській областях [312].

Але безпосередньо про домові та інші комітети із 1962 року на республіканському рівні не згадувалося. Вони привертають увагу уряду Ради Міністрів УРСР тільки 12 листопада 1968 року, коли спільно із Українською Республіканською Радою Професійних Спілок було прийнято Постанову «Про посилення ролі домових комітетів в управлінні державним житловим фондом». У Постанові наголошувалося на тому, що домові комітети надають значну допомогу житлово-експлуатаційним організаціям у роботі із збереження державного житлового фонду та підвищення рівня благоустрою і експлуатації житлових будинків. Були відзначені і певні недоліки: окремі виконавчі комітети і комітети профспілок недостатньо вникали у діяльність домових комітетів, не надавали їм належної допомоги в роботі, мали місце і факти порушення прав домових комітетів. Окремі домові комітети, особливо у відомчому житловому фонді, в свою чергу, недостатньо мобілізували населення на боротьбу за збереження житлових будинків і покращання їх експлуатації, не проявляли вибагливості до керівників житлово-експлуатаційних організацій і мешканців у справі покращання експлуатації і утримання квартир. Радою Міністрів і Радою Профспілок було постановлено зобов'язати виконкоми місцевих рад, обласні ради і комітети профспілок створювати умови для активної участі домових комітетів у діяльності житлово-експлуатаційних організацій, своєчасно розглядати їхні пропозиції і вживати заходів до усунення недоліків; не допускати порушення прав домових комітетів, надавати їм широкі можливості для участі в управлінні державним житловим фондом і здійсненні контролю за діяльністю житлово-експлуатаційних організацій; забезпечити посилення контролю домових комітетів за якістю і строками виконання ремонтних робіт, за витрачанням будівельних матеріалів за призначенням, за виконанням договорів найму і правил утримання житлових приміщень, а також надавати цим комітетам практичну допомогу у проведенні звітів та виборів і організовувати розповсюдження позитивного досвіду роботи та створити необхідні для роботи умови (чергові куточки, приміщення для роботи із дітьми тощо) [313].

Крім того, цією Постановою було затверджено Положення «Про домовий комітет у державному житловому фонді» [314]. Як видно вже із

назви, «громадські домові комітети», як вони називалися у Положенні 1960 року, у Положенні 1968 року стали просто «домовими комітетами». На відміну від Положення 1960 року, яке було затверджено Держпланом Ради Міністрів УРСР та Президією Ради професійних спілок, Положення 1968 року з боку республіканського уряду затвердила Рада Міністрів, що вказує на збільшення серйозності ставлення до домових комітетів.

Положення 1968 року містило три розділи: «Загальні положення», «Порядок утворення домового комітету і організація його роботи» та «Права і обов'язки домового комітету». В першому розділі йшлося про мету створення домового комітету – із 1960 року вона не змінилася, а також, на відміну від попереднього Положення, було зазначено, що керівництво діяльністю домового комітету, узагальнення і розповсюдження передового досвіду здійснюється відповідним виконкомом місцевої Ради депутатів трудящих, а у відомчому житловому фонді – комітетом профспілки підприємства, організації її установи.

Якщо у 1917–1949 роках контроль здійснювався хаотично, то з врегулюванням статусу комісій сприяння на рівні суб'єктів федерації з'явилися норми, які чітко регламентували здійснення контролю та керівництва за їхньою діяльністю; ці норми було розвинуто і доповнено у Положеннях 1960 і 1968 років. Кількість органів, які отримали право контролю, та перелік їхніх повноважень по відношенню до домових комітетів, є вражаючим (Таблиця 2.1.)

Стосовно ролі партійних органів М. І. Бобровніков зазначав: «домові комітети працюють тепер під керівництвом партійних організацій, що створені при житлово-експлуатаційних конторах. Вони здійснюють громадський контроль за технічним станом житлового фонду, за своєчасним та якісним виконанням робіт з його капітального та поточного ремонту, беруть участь у комісіях з приймання будинків в експлуатацію після ремонту, організують населення на проведення робіт з благоустрою і озелененню територій домоволодінь і для створення умов для відпочинку трудящих та дітей» [315, с. 49–50]. Газета «Правда» підкреслювала роль партійних органів у формуванні відносно стійких прямих соціальних зв'язків між жителями таким чином: «дружний колектив скла-

**Державні органи, що мали контрольні повноваження відносно
громадських домових комітетів у 1960-х–1970-х роках
[259, с. 29–32]**

№ №	Органи	Повноваження
1.	Місцеві ради депутатів трудящих	Загальне керівництво та контроль
2.	Виконавчі комітети місцевих Рад депутатів трудящих	Загальне керівництво та контроль, в тому числі можливість відмінити будь-яке рішення не тільки засідання домового комітету, але й загальних зборів мешканців (уповноважених), що проводяться домовим комітетом, якщо це рішення суперечить чинному законодавству або Положенню про громадський домовий комітет.
3.	Районні житлові управління (відділ), управління (відділ) комунального господарства як виконавчий спеціальний (галузевий) орган виконкому місцевої Ради	Слідкували за дотриманням домовими комітетами відповідних положень і чинних законів, постанов і розпоряджень. Для виконання цього повноваження вони мали право вимагати від домкомів надання пояснень за такими, що поступили до житлового органу виконкому, листами, заявами та скаргами і вживати необхідних заходів; призупиняти виконання рішень домкому і загальних зборів мешканців (уповноважених) і вимагати перегляду і відміни їх в установленому порядку; перевіряти діяльність домкому; вимагати у необхідних випадках скликання позачергових зборів мешканців (уповноважених); ставити перед загальними зборами питання про неправомірні дії домового комітету і вимагати вирішення цих питань у відповідності до закону; контролювати протоколи і рішення засідань домового комітету і загальних зборів мешканців (уповноважених) і надавати по ним свої висновки, які були обов'язковими для домових комітетів; а також мали право видавати обов'язкові для всіх, що розташовані в даному районі, домових комітетів, накази, інструкції, розпорядження і т. п.
4.	Міські житлові управління у містах з районним адміністративним поділом	Через підвідомчі їм районні житлові управління забезпечували належний контроль і загальне керівництво роботою домових комітетів, проводили загальноміські наради домових комітетів, на яких підводили підсумки соціалістичного змагання домової громадськості міста, узагальнювали їх роботу, разом із міськими профспілковими відділами міста присуджували місця передовим домовим комітетам, розповсюджували досвід кращих домкомів у своєму місті.

путься поки що не в кожному будинку... У створенні колективу, укріпленні доброго сусідства багато що залежить від партійних організацій

Продовження таблиці 2.1.

5.	Міністерства і державні комітети комунального господарства союзних республік	Здійснювали загальне керівництво розвитком громадської діяльності населення, яке проживало у державному житловому фонді; керували проектуванням, будівництвом, експлуатацією і ремонтом житлового фонду; розробляли правила й інструкції з технічної експлуатації і надавали вказівки житловим органам; узагальнювали роботу громадських домових комітетів і домової громадськості в масштабі республіки; здійснювали контроль за виконанням капітального ремонту житлового фонду через місцеві Ради і їхні житлові органи; вели загальний нагляд за використанням житловими органами місцевих Рад правил технічної експлуатації жилого фонду; розглядали заходи з поновлення, реконструкції і спільного благоустрою житлового фонду, розробляли заходи з самоокупності житлового господарства. До складу кожного міністерства (держкомітету) входило управління житлового господарства, яке керувало всіма галузями виробничої і організаційно-масової роботи у житловому господарстві; до його компетенції належало і спрямування роботи домових комітетів.
6.	Партійні органи	Керували соціалістичним змаганням за краще проведення ідеологічної і виховної роботи серед населення, а також за взірцеве ведення житлового господарства і відмінне утримання житлового фонду.

ЖЕКів... Комуністи ведуть масово-політичну роботу, ...відіграють провідну роль у домових і дільничних комітетах» [316].

З цього приводу уявляється доцільним навести також один приклад з практики: «працівники відділів виконкому Харцизької міськради приймали участь у створенні рад мікрорайонів, допомагали їм організувати планомірну роботу, підказували, на що в першу чергу треба спрямувати свої зусилля. Виконком провів спеціальні семінари голів рад і комітетів, керівників секцій, на яких ознайомив з «Положенням громадських рад мікрорайонів», з основам радянського законодавства, з черговими задачами, що стоять перед виконкомом і його відділами, з питаннями організації культурно-масової роботи серед населення, з проблемами санітарії наших населених пунктів і так далі... На початку 1970 року міськвиконком зібрав актив громадських радянських органів для обговорення Постанови Президії Верховної Ради Української РСР про роботу Єнакі-

тиського міськвиконкому з керівництва квартальними і вуличними комітетами. На семінарі, що проходив 3 лютого того ж року, голови громадських рад мікрорайонів і керівники секцій оговорили задачі з організації і благоустрою місць масового відпочинку населення... На наступному семінарі головний архітектор міста ознайомив голів міських рад і комітетів... з перспективами розвитку Харцизьку» [292, с. 14–15].

Отже, опіка з боку місцевих Рад та їхніх органів, особливо з боку виконавчих комітетів, залишалася значною. Це питання було одним з найпопулярніших серед дослідників – жодна монографія, присвячена домовим, вуличним тощо комітетам, не обходилась без відповідного розділу або глави. Автори переважно зосереджувалися на значенні такого керівництва та на його формах.

У 1962 році Б. М. Габрічідзе присвятив цій проблемі статтю «О формах руководства местных Советов самостоятельными организациями трудящихся». У цій статті він, зокрема, відзначив: «Керівництво самодіяльними організаціями є тим більш необхідним, якщо брати до уваги, що вони... не обирають, як правило, ніяких вищестоящих територіальних органів. Самодіяльні організації ближче всього стоять до місцевих Рад, тому від встановлення правильних взаємовідносин між ними значною мірою залежить успіх в роботі місцевого органа державної влади з залучення трудящих до управління господарськими та культурними справами»; «рада депутатів трудящих сама по собі не в змозі забезпечити всебічного та конкретного керівництва самодіяльними організаціями, як би часто вона не обговорювала ці питання на своїх сесіях. В цю роботу повинні активно включитися в першу чергу її виконавчі та розпорядчі органи, постійні комісії і депутати» [317, с. 126, 128].

Ю. М. Козлов з цього ж приводу розмірковував так: «керівництво самодіяльними організаціями трудящих... здійснюють місцеві Ради і їх виконкоми. У чому сутність цього керівництва? Звісно, мова йде не про адміністративне керування, яке має місце у відношенні підлеглих Радам органів... Для цього керівництва... характерними є пряме розпорядництво, встановлення планових і інших безумовних завдань, рішення різного роду питань організаційно-технічного характеру і т. п. Коли термін «кері-

вництво» застосовується до взаємовідносин між Радами, їх виконкомми, з одного боку, і організаціями громадської самодіяльності, з іншого боку, він носить інший характер. Тут керівництво здійснюється в плані організаційно-масової роботи... це конкретна робота з залучення трудящих до управління державою, з їх освіти навичкам громадського... самоврядування... В процесі керівництва... самодіяльними організаціями досягається збільшення кількості активістів, яких залучають до роботи Рад, а також найбільш доцільне їх використання» [287, с. 93–94].

І. Ф. Бутко і Н. І. Корнієнко обґрунтовували необхідність такого керівництва спільністю предметів відання місцевих Рад і громадських комітетів. На їхню думку, така спільність відокремлювала комітети у самостійну групу в системі органів громадської самодіяльності населення і інтегрувала їх з системою місцевої Ради, а також передбачала керівництво діяльністю громадських комітетів з боку місцевих Рад [291, с. 111].

А. І. Лук'янов і Б. М. Лазарев виділяли три основні форми взаємозв'язку Радянської держави і громадських організацій (до яких вони відносили органи громадської самодіяльності. – Н. М.):

а) такі, що координуються КПРС, дії держави і громадських організацій, коли вони виконують свої власні функції самостійно і паралельно, але в єдиному напрямку для вирішення тієї чи іншої конкретної задачі;

б) спільні дії;

в) взаємовідносини, що складаються у зв'язку із передачею деяких функцій, що здійснювалися раніше державними органами, громадським організаціям [283, с. 245–248].

На доктринальному рівні по відношенню до органів самодіяльності населення почала активно обговорюватися можливість, яка на сучасному етапі отримала назву «делегування повноважень», та має безпосереднє відношення до органів самоорганізації населення. Щоправда, мова йшла про безстрокову передачу повноважень, і не окремим, а усім комітетам одного виду.

Розширення повноважень громадських домових комітетів у порівнянні із комісіями сприяння І. Н. Прокопченко цілком влучно охарактери-

зував як «одну з форм передачі частини функцій державної влади громадським організаціям» [259, с. 13–14]. Доцільність таких дій визнавали І. М. Літовкін та В. П. Балезін: «з часом домові комітети або подібні їм організації громадської самодіяльності, накопичивши значний досвід в управлінні житловим господарством, за підтримки з боку виконкомів міських Рад депутатів трудящих, замінять платний апарат управління і будуть управляти житловим господарством на громадських засадах» [4, с. 10], а також Д. І. Чесноков, який зазначав, що з часом «державність переросте у громадське самоврядування» [318, с. 28]. Таке трактування було цілком доречним, адже повна назва комітетів включала до себе прикметник «громадський», а громадські почали розумілись як «добровільне, безоплатне виконання певних функцій органів державного управління самими громадянами, що виражається в тому, що трудящі переважно після роботи на виробництві несуть певну службу з управління громадськими і державними справами» [319, с. 11].

Другий розділ Положення 1968 року, у порівнянні із Положенням 1960 року, містив такі відмінності:

- домовий комітет обирався або на загальних зборах мешканців, або на зборах представників від будинків, корпусів, під'їздів (у попередньому Положенні мова йшла про збори уповноважених (відповідальних) по будинкам, корпусам, під'їздам);
- було знято обмеження щодо максимальної кількості членів домового комітету; відтепер він обирався у складі не менш, ніж 7 осіб;
- рішення домового комітету про обрання голови домкому вже не обов'язково було надавати до відповідної ради та у разі, якщо будинок був відомчий, до відповідної профспілки;
- за нормами Положення 1960 року, домовий комітет не менше разу на рік звітував про свою роботу загальним зборам, а за нормами нового Положення звітування було замінено необхідністю докладу з тією ж періодичністю;
- з'явилася можливість обирати, крім дільничних комітетів, ради будинків;

- комісії, які утворювали громадські домові комітети, отримали різні назви. Було чітко вказано, за якими саме напрямками створюються комісії, та було надано їх вичерпний перелік: рада громадськості з роботи із дітьми і підлітками, громадська рада фізкультури та здоров'я, фінансово-господарська комісія, комісія з благоустрою, культурно-масова комісія та санітарна комісія.

Викладений у третьому розділі перелік прав домового комітету зазнав доповнень. Домовий комітет отримав права, які можна віднести до таких груп:

- права, пов'язані із сприянням діяльності:

а) житлово-експлуатаційних організацій: надавати допомогу житлово-експлуатаційній організації у здійсненні заходів, спрямованих на зниження втрат теплової, електричної енергії, газу і води в житловому господарстві; брати участь у підготовці пропозицій про преміювання керівних, інженерно-технічних працівників, робітників і службовців житлово-експлуатаційної організації; брати участь у розробці житлово-експлуатаційною організацією кошторису видатків на культурно-масову роботу серед населення (вказаний кошторис затверджувався за узгодженням із домовим комітетом); брати участь в роботі з укладання договорів найму житлових приміщень між наймачами і житлово-експлуатаційною організацією; брати участь у складанні актів про здачу квартирознаймачами житлових приміщень, що звільнюються; брати участь в організації соціалістичного змагання мешканців за взірцевий порядок і високу культуру побуту, а також за взірцеве утримання квартир, будинків, східних клітин, ліфтів, обладнання, прибудинкових ділянок;

б) інших органів: сприяти роботі товариських судів;

- *права, пов'язані із здійсненням контролю:* здійснювати контроль за витрачанням житлово-експлуатаційною організацією матеріалів, які виділяються на поточний і капітальний ремонт житлового фонду, а також на проведення робіт з його благоустрою; розглядати факти порушення Правил утримання житлових приміщень і користування ними, а також невиконання обов'язків за договором найму житлового приміщення; організовувати регуляр-

- ний прийом населення членами домового комітету, здійснювати контроль за своєчасним і вірним розглядом житлово-експлуатаційною організацією скарг і заяв мешканців; перевіряти виконання договорів найму житлових приміщень між наймачами і житлово-експлуатаційною організацією, дотримання строків проведення точного ремонту квартирозйомниками і наймодавцем;
- *права, пов'язані із застосуванням заходів громадського впливу*: приймати заходи громадського впливу по відношенню до наймачів житлових приміщень осіб, що проживають з ними, які порушують правила користування цими приміщеннями.

Період із середини 1970–х по 1980–ті роки характеризувався зростанням інтересу вчених до усіх видів органів самоорганізації населення, в тому числі – до домових, вуличних тощо комітетів. Продовжували свої дослідження у цій сфері К. К. Камілов (Камілов К. К., Климовицький Ю. П. і інші: «Повышение роли Советов и совершенствование их взаимодействия с общественными организациями», 1978 рік [320]), Ц. А. Ямпольська («Важная форма связей с массами», 1984 рік [321], «Органы общественной самодеятельности как форма общественной активности граждан (задачи исследования, подход к их решению)», 1985 рік [297]). Праці Ц. А. Ямпольської відрізняє те, що більшість теоретичних положень, що містяться в них, були написані в часи СРСР, але уявляються досить актуальними і сьогодні.

Крім того, у вказаний період часу з'являється перше порівняльно-правове дослідження органів громадської самодіяльності населення – «Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии. Опыт СССР и ГДР», 1988 рік [29].

Активність вчених вплинула на нормативно-правове регулювання створення та функціонування домових, вуличних тощо комітетів – 17 жовтня 1975 року Указом Президії Верховної Ради Української РСР було затверджено Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР [322]. Положення 1975 року, на відміну від Положення про домовий комітет у державному фінансовому фонді від 12 листопада 1968 року, стосувалося не тільки діль-

ничних та домових, але й усіх інших видів громадських комітетів – а саме селищних, сільських, вуличних, квартальних. Таким чином, статус селищних, сільських, вуличних та квартальних комітетів було врегульовано на республіканському рівні (на рівні суб'єкта федерації) вперше з моменту їхнього виникнення на території України.

Положення 1975 року стало першим нормативним актом, у якому було визначено правову природу цих органів – вони були проголошені «органами громадської самодіяльності населення» (пункт 1 Положення). Крім того, Положення чітко визначало територію діяльності кожного з видів комітетів (пункт 2):

- вуличного, квартального – в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;
- дільничного – в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах і селищах міського типу;
- домового – в межах будинку (кількох будинків) і території прибудинкової ділянки в державному житловому фонді.

Як і попереднє Положення 1968 року, Положення 1975 року складалося із трьох розділів. Перший розділ, як і у попередньому Положенні, було присвячено порядку утворення і основним принципам діяльності комітетів, а ось другий і третій – відповідно, організації роботи і керівництву комітетами.

Порядок утворення, який відповідно до Положення 1968 року було встановлено для домових комітетів, було поширено на вуличні, квартальні і дільничні комітети у містах, так само як і норми стосовно строку їхніх повноважень. У відповідній частині Положення (пункти 3–4) крім посилання на те, що склад комітетів обирається на загальних зборах громадян або на зборах їх представників, з'явилися більш конкретні норми, а саме:

- було закріплено, що збори скликаються за рішенням виконавчого комітету відповідної Ради депутатів трудящих;
- було встановлено, хто має право брати участь у зборах, та вимоги щодо кворуму – збори вважалися правомочними, коли в

- них брали участь не менше половини житлаїв, які досягли 16 років, або виділених ними представників;
- існували і вимоги щодо порядку ведення та зберігання протоколу зборів — він підписувався головою і секретарем зборів і передавався виконавчому комітету відповідної Ради депутатів трудящих.

На відміну від Положення 1968 року, збори отримали право встановлювати кількісний склад відповідного комітету, але у межах, передбачених Положенням 1975 року, — від 5 до 19 осіб. Крім того, обумовлювалося, що до складу комітету мали право бути обраними громадяни, які проживали на території його діяльності; для того, щоб бути обраними до комітету, їм достатньо було одержати більше половини голосів учасників зборів. Положення також надавало можливість дострокового звільнення членів комітету від їх обов'язків, у такому разі обрання нових членів комітету замість вибулих проходилося у загальному порядку.

Комітети, як і раніше, зі свого складу обирали голову, заступника голови і секретаря комітету. Не змінилася і періодичність звітування комітетів перед зборами — один раз на рік. А от щодо підзвітності іншим органам, то тут відбулися деякі зміни. Професійні спілки вже не мали контролюючих повноважень щодо комітетів, а до переліку органів, які такі повноваження отримували, крім виконавчих комітетів, увійшли ще й самі відповідні місцеві Ради депутатів трудящих (пункт 8 Положення).

Пункти 9–11, 13 Положення були присвячені повноваженням вуличних, квартальних, дільничних, домових комітетів. З огляду на те, що повноваження вуличних та квартальних комітетів на рівні суб'єкта федерації було закріплено вперше, а повноваження дільничних та домових комітетів були істотно перероблені та доповнені. З огляду на це уявляється доцільним навести їх у повному обсязі, але не у вигляді переліку, як це має місце у Положенні, а згрупувавши відповідно до класифікації, яка використовується вище в усіх випадках, коли йшлося про повноваження цих органів.

Як і раніше, повноваження комітетів умовно поділялися на дві групи:

- 1) повноваження, які стосуються активізації участі населення у роботі інститутів публічної влади;

2) повноваження, які стосуються покращання міського середовища (як зовнішнього, так і внутрішнього).

Але, на відміну від переліків у попередніх Положеннях, що починалися із повноважень, які стосуються покращання міського середовища, перелік у Положенні 1975 року починався із перерахування повноважень, які стосуються активізації участі населення у роботі органів державної влади:

- *організаційно-масова робота з населенням, переважно пропагандистського характеру*: комітети надавали допомогу виконавчим і розпорядчим органам Рад депутатів трудящих, громадським організаціям у проведенні масово-політичних і господарських заходів; сприяли виконавчому комітету Ради депутатів трудящих у здійсненні заходів з виховання громадян у дусі високої свідомості, комуністичного ставлення до праці, колективізму, виконання громадського обов'язку, неухильного додержання радянських законів і правил соціалістичного співжиття, бережливого ставлення до соціалістичної власності; допомагали у впровадженні в побут радянських свят і нових громадянських обрядів;
- *повноваження із сприяння органам державної влади*: комітети сприяли виконанню законів, постанов вищих державних органів, рішень місцевих Рад депутатів трудящих, їх виконавчих комітетів, зборів (сходів) громадян, а також наказів виборців; допомагали депутатам Рад в організації їх зустрічей з виборцями, у прийомі громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах; сприяли виконавчому комітету Ради депутатів трудящих у залученні, при необхідності, незайнятого на виробництві населення для подання допомоги колгоспам і радгоспам у проведенні сільськогосподарських робіт; сприяли виконавчому комітету Ради депутатів трудящих, органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи, у виявленні та залученні до роботи осіб, які ведуть паразитичний спосіб життя, у викорененні пияцтва та самогеноваріння.

До повноважень, які стосуються покращання міського середовища (як зовнішнього, так і внутрішнього), відносилися:

- *виконання робіт з покращання стану житлових приміщень та контроль за підтриманням житлових приміщень у належному санітарному стані.* Дільничні та домові комітети брали участь у розробці проектів господарсько-фінансових планів житлово-експлуатаційних організацій і кошторисів на культурно-масову роботу серед населення, в ревізіях їх господарсько-фінансової діяльності, у роботі з укладення між житлово-експлуатаційними організаціями та квартиронаймачами договорів найму житлових приміщень і перевірок їх виконання, у проведенні огляду та відборі будинків для поточного і капітального ремонтів, у перевітках витрачання виділених для цього будівельних матеріалів, у роботі комісій виконавчого комітету Ради депутатів трудящих, підприємства, установи, організації з прийому житлових будинків в експлуатацію після капітального ремонту; подавали допомогу житлово-експлуатаційним організаціям у здійсненні заходів, спрямованих на зниження втрат палива, теплової, електричної енергії та води, на забезпечення раціонального використання і збереження культурно-масового, спортивного обладнання та інвентарю;
- *виконання робіт з благоустрою та контроль за станом вулиць, дворів, нежитлових приміщень:* комітети організовували на добровільних засадах населення для участі у здійсненні заходів з охорони природи, у проведенні робіт з благоустрою, озеленення і зразкового утримання дворів, вулиць, площ, кладовищ і братських могил, пам'ятників загиблим воїнам Радянської Армії і партизанам, з будівництва і ремонту шляхів, тротуарів, комунальних мереж, громадських колодязів, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, піонерських кімнат тощо; брали участь в організації соціалістичного змагання між мешканцями за населений пункт високопродуктивної праці, високої культури і зразко-

вого громадського порядку; допомагали в охороні пам'яток історії і культури, заповідних місць; подавали допомогу підприємствам торгівлі, громадського харчування і служби побуту в роботі з забезпечення високої культури обслуговування населення; сприяли заготівельним організаціям у збиранні металолому, макулатури, інших видів вторинної сировини і харчових відходів; допомагали органам державного пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, у нагляді за протипожежним станом будинків та інших об'єктів, розташованих на території діяльності громадського комітету;

організаційно-масова робота з населенням, переважно культурного та соціального характеру: комітети сприяли запобіганню дитячій бездоглядності та правопорушенням; допомагали установам культури, спортивним організаціям у проведенні культурно – освітньої роботи серед населення, у розвитку художньої самодіяльності, фізичної культури і спорту; подавали допомогу установам народної освіти у здійсненні загального обов'язкового навчання, брали участь у проведенні обліку дітей шкільного віку, в організації виховної роботи з дітьми, їх дозвілля у позашкільний час за місцем проживання; сприяли органам охорони здоров'я у проведенні санітарно – профілактичних і протиепідемічних заходів та організації медичного обслуговування населення; піклувалися про інвалідів, осіб похилого віку, сім'ї військовослужбовців, загиблих воїнів та партизанів, багатодітні сім'ї, а також про тих, що втратили годувальника, дітей, які залишилися без опікування батьків.

У межах своїх повноважень комітети розглядали заяви, пропозиції та скарги громадян, а вуличні і квартальні комітети також могли видавати довідки про останнє заняття громадян, що завірялися виконавчим комітетом відповідної Ради депутатів трудящих, а також стверджувати печаткою довідки на заявах за встановленою формою для прописки в будинках, які належать громадянам на правах особистої власності (комітети при необхідності і з дозволу виконавчого комітету могли магі

трикутну печатку за зразком, встановленим виконавчим комітетом обласної, міської (міст республіканського підпорядкування) Ради депутатів трудящих).

Для виконання покладених на них повноважень вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети отримали право:

а) проводити збори громадян або їх представників для обговорення питань, які входили до сфери діяльності комітету;

б) здійснювати громадський контроль на території своєї діяльності в дотриманні правил забудови, за охороною та раціональним використанням землі, за правильним утриманням і своєчасним проведенням ремонту житла та з інших питань, що стосувалися їх компетенції, подавати до відповідних органів пропозиції про усунення виявлених недоліків;

в) вносити пропозиції і звертатися з клопотанням у питаннях, віднесених до відання громадського комітету, до Ради депутатів трудящих, її виконавчого комітету, постійних комісій, депутатів, відділів і управлінь виконкому, підприємств, установ, організацій, радгоспів і колгоспів;

г) заслуховувати пояснення та застосовувати заходи громадського впливу щодо осіб, які допустили порушення громадського порядку, договорів найму житлових приміщень, правил протипожежної безпеки, санітарії, шляхом обговорення їх дій на засіданні комітету, зборах (сході) громадян; в необхідних випадках надсилати матеріали на розгляд товаришського суду, санітарної або пожежної інспекції, комісії у справах НЕПолітичних, спостережної і адміністративної комісії при виконавчому комітеті Ради депутатів трудящих та інших державних органів для вжиття відповідних заходів (пункт 12 Положення).

Отже, як і раніше, комітети не мали адміністративних повноважень, а у разі необхідності використовували лише заходи громадського впливу.

Певні повели з'явилися і в організації роботи комітетів. Як і за попереднім Положенням 1960 року, комітети працювали за планами, які розробляли самі, але Положення 1975 року передбачало, що ці плани повинні підготуватися з врахуванням доручень відповідної Ради депутатів трудящих, її виконавчого комітету, і підкреслювало, що всю свою роботу комі-

тети проводять в тісному контакті з іншими органами громадської самодіяльності населення.

Щодо внутрішньої структури комітету, то тут все залишилося без змін, тільки комісії отримали назву «секції», і Положення містило їхній приблизний перелік, який відрізнявся від приблизного переліку комісій. Якщо Положення 1960 року рекомендувало утворювати господарсько-фінансову, санітарну комісію, комісію з благоустрою та культурно-масову комісію, то у Положенні 1975 року мова йшла про секції з благоустрою, санітарії, культурно-масової роботи, з роботи серед дітей і підлітків, протипожежної безпеки та інші (пункт 14).

Вперше у Положенні республіканського рівня з'явились норми, які регламентували:

- порядок проведення засідань комітету (пункт 15) – засідання комітету скликалися за потребою, але не рідше одного разу на квартал, і були правомочні при наявності більше половини його складу. Засідання комітету були відкритими, а усі питання вирішувалися простою більшістю голосів присутніх членів комітету і записувалися до протоколу або в щоденник;
- правовий статус рішень комітетів (пункт 16) – рішення носили характер рекомендацій, а дії комітету могли бути оскаржені до виконавчого комітету відповідної Ради депутатів трудящих;
- форми керівництва комітетами з боку міських Рад депутатів трудящих та їх виконавчих комітетів (розділ 3). Як і раніше, керівництво здійснювали міська, районна в місті Рада депутатів трудящих та її виконавчий комітет. Виконавчий комітет Ради депутатів трудящих проводив з головами, заступниками голів і секретарями комітетів наради і семінари, сприяв встановленню тісного зв'язку комітетів з депутатами (депутатськими групами), постійними комісіями, відділами і управліннями, організовував соціалістичне змагання між комітетами, узагальнював і поширював кращий досвід їх роботи, заохочував переможців змагання. Крім того було передбачено, що для оперативного керівництва діяльністю комітетів виконавчий комітет міської, районної

місті Ради депутатів трудящих міг утворювати на громадських засадах відділ (комісію) з питань роботи громадських комітетів, який затверджувався його рішенням і діяв у порядку, визначеному виконавчим комітетом обласної, міської (міст республіканського підпорядкування) Ради депутатів трудящих.

У 1977 році згадка про органи громадської самодіяльності вперше з'явилась в Основному Законі СРСР – Конституція у статті 48 передбачала, що громадяни СРСР мають право брати участь в управлінні державними і громадськими справами, в обговоренні і прийнятті законів та рішень загальнодержавного й місцевого значення; це право забезпечувалося можливістю обирати і бути обраними до Рад народних депутатів та інших виборних державних органів, брати участь у всенародних обговореннях і голосуваннях, у народному контролі, у роботі державних органів, громадських організацій та органів громадської самодіяльності, у виборах трудових колективів і за місцем проживання [323]. У 1978 році було прийнято Конституцію УРСР, стаття 46 якої за змістом повністю збігалася із статтею 48 Конституції СРСР 1977 року [324].

Домові комітети знов привернули увагу законодавця 7 січня 1981 року – Президія Верховної Ради Української РСР видає Указ «Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, селищні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» [325]. Цим Указом Положення було викладено в новій редакції, але правки у змістості були суто стилістичні та лексикологічні, тому назва Указу цілком відповідає його сутності. І дійсно, у порівнянні із Положенням 1975 року з'явилося тільки декілька істотних змін:

- у Положенні 1975 територія діяльності домового комітету визначалась як «територія в межах будинку (кількох будинків) і території придомової ділянки в державному житловому фонді».
- Нове Положення надало можливість створювати домові комітети і в будинках громадського житлового фонду, і в будинках фонду житлово-будівельних кооперативів;
- термін повноважень комітетів було подовжено із двох до двох з половиною років;

- було дещо зменшено кількісний склад комітетів – з 5–19 осіб за Положенням 1975 року до 5–15 осіб за Положенням 1981 року;
- з'явилося нове повноваження комітетів: подавати допомогу виконавчим комітетам Рад народних депутатів у забезпеченні загальної обов'язкової середньої освіти молоді, у проведенні обліку дітей шкільного віку, брати участь в організації виховної роботи з дітьми, їх дозвілля у позашкільний час за місцем проживання;
- якщо Положення 1975 року передбачало, що місцеві Ради можуть утворювати на громадських засадах відділ (комісію) з питань роботи громадських комітетів для оперативного керівництва діяльністю цих комітетів, то у Положенні у редакції 1981 було зазначено, що такий відділ (комісія) утворюються вже для координації діяльності комітетів.

Як було зазначено вище, домові, вуличні тощо комітети почали уналежнювати до органів громадської самодіяльності на початку 1960-х років, коли було введено в доктринальний обіг термін «громадська самодіяльність». Але навіть у 1983 році «в літературі ще не склалося єдиного поняття органу громадської самодіяльності, спостерігається різноманітний підхід до характеристики положення цих органів в системі громадських формувань, їхньої сутності і ознак» [326, с. 227]. Ц. А. Ямпольська стверджувала: «незважаючи на наявність вихідних позицій з питання про поняття органів громадської самодіяльності, в юридичній науці не визначено навіть загальний обсяг цього поняття. Сюди відносять домові і вуличні комітети, ради мікрорайонів, батьківські комітети шкіл і т.д. Невідомо, однак, чи слід відносити до них товариські суди і добровільні народні дружини, чи слід їх розглядати як самостійні організаційні форми громадської активності громадян» [298, с. 20].

Ще одне питання, яке піднімала Ц. А. Ямпольська, стосувалося керівництва органами самодіяльності населення, в тому числі вуличними, домовими тощо комітетами, з боку виконкомів місцевих Рад. Вона зазначала: «керівництву кореспондує у даному випадку не підлеглість, а допомога, сприяння, участь у здійсненні задач» [297, с. 24]. І дійсно – приклади доводять, що від керівництва місцеві Ради та їхні виконавчі комітети поступово переходили до нагляду за діяльністю домових, вуличних тощо ко-

мітетів. Так, Г. В. Барабашев відзначав: «дуже важливо, щоб Ради своєчасно виявляли і присікали такі факти, як підміна виборів громадських органів фактичним призначенням їхнього складу виконавчими комітетами, відділами і управліннями, створення різноманітних проміжних ланок керівництва без участі відповідних обраних населенням органів громадськості, щоб вони широко підтримували і пропагували корисну ініціативу активістів, своєчасно розглядали і враховували їхні рекомендації, посилювали взаємодію з депутатськими групами і депутатами» [327, с. 17].

Наступна у хронологічному порядку згадка про органи громадської самодіяльності населення з'являється у 1983 році, коли Верховна Рада УРСР приймає Житловий кодекс УРСР. Органів громадської самодіяльності, а отже – і домових, вуличних тощо комітетів, стосувалося дві статті цього нормативного акту:

- безпосередньо – стаття 21, частина третя якої передбачала, що органи громадської самодіяльності населення відповідно до положень про них беруть участь у розробленні і здійсненні заходів з поліпшення експлуатації житлового фонду, у здійсненні контролю за якістю і строками виконання ремонту житлових будинків, в організації соціалістичного змагання за зразкове утримання житлового фонду, а також у здійсненні інших заходів з управління житловим фондом та забезпечення його схоронності;
- опосередковано – стаття 116, частина перша якої встановлювала правило виселення без надання громадянам іншого житлового приміщення, якщо наймач, члени його сім'ї або інші особи, які проживають разом з ним, систематично руйнують чи псують житлове приміщення або використовують його не за призначенням, або систематичним порушенням правил соціалістичного співжиття роблять неможливим для інших проживання з ними в одній квартирі чи в одному будинку, а заходи запобігання і громадського впливу виявилися безрезультативними [328].

Як бачимо, у статті 116 згадки безпосередньо про домові, вуличні тощо комітети не було. За нормами чинного у той період Положення в редакції 1981 року ці комітети мали право застосовувати заходи громадсь-

кого впливу, тому такий підхід законодавця уявляється досить несподіваним. Ще більш цікавим уявляється те, що Пленум Верховного Суду УРСР у Постанові № 2 від 12 квітня 1985 року «Про деякі питання, що виникли в практиці застосування судами Житлового кодексу України», коментуючи статтю 116 і надаючи приблизний перелік заходів громадського впливу та органів, що їх застосовували, також не згадує про ці комітети [329].

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що другий період існування історичних аналогів органів самоорганізації населення – період їхнього існування як громадських організацій (1938–1990 роки) – починається із стагнації. З 1938 року домовим, вуличним тощо комітетам увага майже не приділялася. Необхідність в їхньої допомозі виникла водночас із загостренням житлових проблем та проблем благоустрою у післявоєнні роки. Враховуючи недоліки, виявлені протягом попереднього періоду, відбулося нормативне оформлення діяльності домових, вуличних тощо комітетів на рівні суб'єктів федерації. В УРСР Постановою Ради Міністрів УРСР від 26 лютого 1949 року № 432 було затверджено Положення «Про комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типу УРСР». Комісії сприяння були аналогами сучасних вуличних та квартальних комітетів у містах, що ж до статусу домових комітетів, то його на рівні держави та / або суб'єктів федерації досі не було врегульовано.

Наступним нормативним актом республіканського рівня, який стосувався історичних аналогів органів самоорганізації населення, було Положення «Про громадській домовий комітет у державному житловому фонді Української РСР», затверджене Держпланом Ради Міністрів УРСР разом із Українською республіканською Радою професійних спілок 20 квітня 1960 року. Відповідно до його норм, комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях було перейменовано у громадські домові комітети, отже, за своєю сутністю вони залишилися аналогами сучасних вуличних та квартальних комітетів.

Назву (але не сутність) цих органів було ще раз змінено Положенням «Про домовий комітет у державному житловому фонді», яке було затверджено спільною постановою Ради Міністрів УРСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок 12 листопада 1968 року. Це Положення було більш детальним, особливо щодо обрання персонального складу домових комітетів та їхніх голів і організації роботи комітетів. Крім того, було переглянуто і доповнено перелік прав комітетів.

З метою нормативного врегулювання правового становища комітетів інших видів, 17 жовтня 1975 року Указом Президії Верховної Ради Української РСР було затверджено Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР, яке діяло, із змінами та доповненнями 1981 року, до кінця цього періоду існування історичних аналогів органів самоорганізації населення.

Отже, протягом другого періоду на республіканському рівні було врегульовано правове положення усіх історичних аналогів органів самоорганізації населення, а згадки про них як про органи громадської самодіяльності з'явилися у Конституції СРСР 1977 року, у Конституції УРСР 1978 року, в Житловому кодексі УРСР 1983 року, в деяких інших актах республіканського та державного рівня. Як і протягом попереднього періоду, значну роль в регулюванні створення і функціонування домових, вуличних тощо комітетів відігравали локальні нормативні акти, а місцеві Ради народних депутатів та їхні органи здійснювали пильний контроль за діяльністю таких комітетів.

Розділ 3.

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

3.1. Органи самоорганізації населення як елемент системи місцевого самоврядування (з 1990 року по теперішній час).

Незадовго до проголошення незалежності України, 7 грудня 1990 року, в УРСР було прийнято Закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [330]. З його прийняттям почався новий, сучасний етап в історії існування домових, вуличних тощо комітетів – етап, на якому вони увійшли до складу системи місцевого самоврядування як один з її елементів.

Закон містив відносно невелику кількість положень стосовно органів самоорганізації населення (в Законі – органи територіального громадського самоврядування). Зокрема, стаття 2 Закону передбачала, що система місцевого самоврядування включає до себе три ланки:

- основну ланку – сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування;
- органи територіального громадського самоврядування (комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та інші органи);
- місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення, передбачені законодавством Української РСР.

Ця ж стаття встановлювала, що органи основної ланки місцевого самоврядування на своїй території об'єднують і координують діяльність усіх інших ланок місцевого самоврядування (тобто, і органів територіального громадського самоврядування в тому числі). Таким чином, вклю-

чення органів самоорганізації населення до системи самоврядування не позбавило їх від опіки з боку місцевих рад.

Безпосередньо органам територіального громадського самоврядування було присвячено статті 64, 17 та частину 2 статті 67 Закону. Стаття 64 мала назву «Органи територіального громадського самоврядування» та передбачала, що ці органи:

- утворюються за територіальною ознакою; територія їх діяльності визначається виконавчим комітетом міської, районної в місті, селищної, сільської Ради, виходячи з соціально – економічної цілісності території та з урахуванням пропозицій населення;
- обираються відкритим або таємним голосуванням на загальних зборах громадян або їх представників;
- діють в інтересах житлаїв відповідної території, виявляють ініціативу в постановці питань перед органами державної влади і управління, сприяють проведенню в життя їх рішень, здійснюють на своїй території, в межах наданих їм повноважень, громадський контроль (фактично, було визначено мету діяльності домових, вуличних тощо комітетів);
- здійснюють окремі повноваження, передані їм Радами народних депутатів, а також інші повноваження (отже, Закон ніяк не змінив перелік власних повноважень домових, вуличних тощо комітетів, який було закріплено Положенням 1975 року в редакції 1981 року, додавши тільки можливість виконувати, крім власних, ще й делеговані повноваження);
- будують свою роботу відповідно до цього Закону, інших законодавчих актів Української РСР, а також статутів (положень), затверджених загальними зборами (сходами) громадян або їх уповноваженими та зареєстрованих виконавчими комітетами відповідних Рад народних депутатів.

Стаття 17 Закону була присвячена фінансовим ресурсам органів територіального громадського самоврядування і вказувала, що ці ресурси утворюються за рахунок доходів від діяльності створених ними підприємств, добровільних внесків і пожертвувань інших підприємств (об'

сднань), організацій, установ і населення, а також заходів, які проводять ці органи. Місцеві Ради народних депутатів мали право передавати частину своїх фінансових ресурсів органам територіального громадського самоврядування. Крім того, органи територіального громадського самоврядування отримали право самостійно використовувати наявні в їх розпорядженні фінансові ресурси відповідно до цілей своєї діяльності, в тому числі на утримання утворюваних ними органів, та відкривати в установах банків рахунки для грошових операцій. Отже, органи територіального громадського самоврядування мали більше можливостей для залучення та заробляння грошових коштів, ніж їхні сучасні аналоги.

Стаття 67 містила підстави дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі органу територіального громадського самоврядування. Відповідно до частини другої цієї статті, дострокове припинення було можливим у випадках відставки (саморозпуску) такого органу або невиконання ним протягом року своїх повноважень або ігнорування рішень відповідної Ради та її виконавчого комітету. Питання про відставку (саморозпуск) органу територіального громадського самоврядування вирішувалося зборами (сходами) громадян за поданням виконавчого комітету відповідної Ради народних депутатів.

26 березня 1992 року Закон УРСР від 7 грудня 1990 року «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» було викладено в новій редакції, було також змінено і назву – на Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [331].

Цікавим є те, що стаття 1 Закону визначала місцеве самоврядування в Україні як *територіальну самоорганізацію громадян* (курсив наш. – Н. М.) для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування – як *територіальну самоорганізацію громадян* (курсив наш. – Н. М.) для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. Виходячи із змісту статті

1, у статті 2 громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети проголошувалися *однією з форм територіальної самоорганізації громадян* (курсив наш. – Н. М.) – разом із сільськими, селищними, міськими Радами народних депутатів та їх органами. У статті 3 Закону, надаючи перелік основних принципів місцевого і регіонального самоврядування, законодавець відокремлює принцип виборності Рад народних депутатів, органів територіальної самоорганізації громадян (на відміну від попередньої редакції Закону, де вони іменувалися «органами територіального громадського самоврядування»), їх підконтрольності, підзвітності і відповідальності перед населенням. Підтвердження тому, що історичні аналоги органів самоорганізації населення розглядалися як органи місцевого самоврядування, знаходимо і в Законі України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян». Стаття 1 цього Закону, визначаючи, на які інститути не розповсюджується дія Закону, серед інших називає:

- органи місцевого та регіонального самоврядування (в тому числі ради і комітети мікрорайонів, будинкові, вуличні, квартальні, сільські, селищні комітети);
- органи громадської самодіяльності (народні дружини, товариські суди тощо) [332].

Таким чином, законодавець розглядає домові, вуличні тощо комітети не як органи громадської самодіяльності, а як органи місцевого самоврядування.

У Законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» історичні аналоги органів самоорганізації населення згадувалися як «громадські комітети і ради самоврядування»; їм було присвячено статтю 56. Відповідно до її положень:

- громадські комітети і ради самоврядування утворювалися за територіальною ознакою; територія їхньої діяльності визначалася виконавчим комітетом міської, районної в місті, селищної, сільської Ради народних депутатів виходячи з соціально – економічної цілісності території та з урахуванням пропозицій населення (у порівнянні із попередньою редакцією змін не відбулося);

- громадські комітети і ради самоврядування обиралися загальними зборами (сходами) громадян або їх представників (попередня редакція Закону додатково містила вказівку на те, що відповідне голосування може бути відкритим або таємним);
- громадські комітети і ради самоврядування здійснювали окремі повноваження, передані їм Радами, а також інші повноваження (відповідно до статті 4 сільські, селищні, міські Ради народних депутатів мали право передавати частину своїх повноважень *органам територіальної самоорганізації громадян* (курсив наш. – Н. М.)) – як і у попередньої редакції Закону, переліку повноважень домових, вуличних тощо комітетів не було взагалі;
- громадські комітети і ради самоврядування будували свою роботу відповідно до цього Закону, інших законодавчих актів України, а також статутів (положень), затверджених загальними зборами (сходами) громадян або їх представників та зареєстрованих виконавчим комітетом міської (міста обласного підпорядкування) Ради або місцевою державною адміністрацією (стаття 42 закріплювала, що виконавчі комітети сільських, селищних, міських Рад народних депутатів, виконуючи повноваження, делеговані державою, реєстрували статuti (положення) органів територіальної самоорганізації громадян).

Ще одна норма, яка стосувалася громадських комітетів і рад самоврядування, містилася у статті 59 – відповідно до неї вирішувалися питання дострокового припинення повноважень громадських комітетів і рад самоврядування. Зміст статті 59 у новій редакції Закону, коли йшлося про громадські комітети і ради самоврядування, був аналогічним змісту статті 67 Закону у попередній редакції.

О. С. Орловський відзначає: «Закон України від 26 березня 1992 року «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» завдав суттєвої шкоди для процесу розвитку органів СОН (самоорганізації населення. – Н. М.). Органи СОН були позбавлені можливості бути юридичними особами, вносити пропозиції з питань порядку щорічного засідань відповідної ради тощо» [7, с. 115]. Додамо ще декілька інших недоліків:

- Закон від 26 березня 1992 року не містив мети діяльності громадських комітетів і рад самоврядування – отже, при її визначенні потрібно було звертатися до відповідного Положення 1975 року в редакції 1981 року, яке було прийнято задовго до проголошення незалежності України та до початку муніципальної реформи;
- Закон не містив переліку повноважень громадських комітетів і рад самоврядування – знов-таки, використовувалися норми Положення 1975 року в редакції 1981 року;
- у новій редакції Закону, на відміну від попередньої, не йшлося про фінансові ресурси громадських комітетів і рад самоврядування, – отже, знов-таки, у порівнянні із 1990 роком, ці органи опинилися відкинутими назад, до менш сприятливих норм Положення 1975 року в редакції 1981 року.

Звертаючись до чинних нормативних актів, у яких йдеться про органи самоорганізації населення, уявляється доцільним поділити їх на дві групи в залежності від того, коли їх було прийнято: до чи після прийняття Конституції України. До першої групи актів належать Закон України від 7 лютого 1991 року «Про власність», Закон України від 3 липня 1991 року «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», Закон України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян» та Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року.

Закон України від 7 лютого 1991 року «Про власність» був першим нормативно-правовим актом в незалежній Україні, який містив згадку про домові, вуличні тощо комітети. Стаття 10 цього Закону встановлювала порядок здійснення народом України права виключної власності; зокрема, у її третьому пункті йшлося про те, що кожен громадянин України особисто та через громадські організації, трудові колективи, органи територіального громадського самоврядування має право брати участь у розгляді Радами народних депутатів питань, пов'язаних з використанням та охороною природних ресурсів, і вимагати від інших громадян та організацій додержання правил природокористування і екологічної без-

пеки, а також вимагати накладення заборони на діяльність підприємств, установ, організацій, громадян, що завдають шкоди навколишньому середовищу [333].

Закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» містить згадку про органи самоорганізації у статті 29, в якій йдеться про утворення дільничних комісій з референдуму. Відповідно до норм цієї статті, дільнична комісія з референдуму утворюється у складі 5–19 членів районними, міськими, районними в містах, селищними і сільськими Радами народних депутатів або їх головами не пізніше як за 40 днів до всеукраїнського і 15 днів – до місцевого референдуму. У необхідних випадках за рішенням відповідної Ради народних депутатів або її голови кількісний склад дільничної комісії з референдуму може бути збільшено або зменшено. Представники до складу дільничної комісії з референдуму висуваються районними, міськими, районними в містах органами політичних партій, масових рухів, громадських організацій або їх виконавчими органами, трудовими колективами або їх радами, колективами професійно-технічних, середніх спеціальних і вищих навчальних закладів, *громадськими селищними, сільськими, вуличними, квартальними, дільничними, домовими комітетами* (курсив наш. – Н. М.), зборами громадян за місцем проживання і військово-службовців по військових частинах [334].

З приводу цієї норми О.С. Орловським було висловлено таке зауваження: «не дуже зрозуміло, чому законодавець позбавив такого права більших за чисельністю та за територією утворень – рад та комітетів мікрорайонів, житлових комплексів тощо» [7, с. 50]. Але думається, що з огляду на досить невелику територію, яку, як правило, охоплюють дільниці для голосування, таке рішення законодавця є цілком виваженим. Адже ці дільниці, як правило, утворюються з кількістю від 20 до 3000 громадян, які мають право брати участь у референдумі, і лише у необхідних випадках – з меншою або більшою кількістю громадян.

Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року, також було прийнято до прийняття Конституції 1996 року. Воно ще не містить терміну «органи самоорганізації населення», а іменує

їх «органами територіальної самоорганізації громадян», «громадськими комітетами і радами самоврядування». Стосовно органів самоорганізації населення Положення встановлює, що:

- рішення загальних зборів громадян за місцем проживання є обов'язковими для виконання, в тому числі, органами територіальної самоорганізації громадян (стаття 5);
- до компетенції загальних зборів громадян за місцем проживання, в тому числі, належить обрання громадських комітетів і рад самоврядування; затвердження їх статутів (положень), внесення змін і доповнень до них, вирішення питань про дострокове припинення повноважень (розпуск) органів територіальної самоорганізації громадян, а також про відставку окремих їх членів; встановлення структури, штатів, затвердження витрат на утримання створюваних зборами органів та умов оплати праці їх працівників (стаття 6);
- органи територіальної самоорганізації громадян мають право (за сприянням місцевих рад та їх виконавчого органу) скликати загальні збори громадян за місцем проживання, інформуючи про це відповідну раду або її виконавчий орган (стаття 8). У такому випадку загальні збори громадян за місцем проживання відкриває та веде керівник цього органу територіальної самоорганізації громадян (стаття 10);
- органи територіальної самоорганізації громадян (але також і відповідна місцева рада, і її виконавчий орган) мають право у випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними складнощами і є доцільним скликати збори (конференції) представників громадян населених пунктів, мікрорайонів, житлових комплексів, вулиць, кварталів, будинків та інших територіальних утворень, визначати норми представництва на них (стаття 8);
- органи територіальної самоорганізації громадян мають право делегувати своїх представників для участі у загальних зборах громадян за місцем проживання (у конференції); інформація про це вноситься до протоколу зборів або конференції (стаття 12);

- рішення загальних зборів громадян за місцем проживання проводяться в життя органами територіальної самоорганізації громадян; ці органи регулярно інформують населення про виконання рішень зборів (стаття 13);
- відповідний орган територіальної самоорганізації громадян завжди повідомляють у випадку, якщо дію рішень зборів, прийнятих з порушенням Конституції та законодавства України, може бути зупинено відповідною Радою народних депутатів або її виконавчим органом, місцевою державною адміністрацією, до вирішення питання про їх законність у судовому порядку (стаття 14) [335].

Характеристику актів другої групи, тобто прийнятих після прийняття Конституції 1996 року, почнемо з правового аналізу конституційних норм, які стосуються органів самоорганізації населення. Конституція України містить положення про органи самоорганізації населення у статті 140, відповідно до якої «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти на ініціативу жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [336].

На сучасному етапі в Верховній Раді на розгляді знаходяться три законопроекти, підготовлених робочою групою Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», на чолі її кандидатом юридичних наук О. С. Орловським, у яких йдеться безпосередньо про органи самоорганізації населення: Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України», Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення». Необхідність внесення змін до Конституції, на думку авторів проекту, обумовлена недостатнім визначенням статусу органів самоорганізації населення (далі – органів СОН) серед інших конституційних інститутів України. Згідно із проектом Закону України пропонується додати органи СОН до переліку форм, через які народ – єдине джерело влади в Україні – здійснює свою владу: у главі I

«Загальні засади» частину другу статті 5 викласти у такій редакції: «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення».

Крім того, пропонується подолати прогалину у статті 140 Конституції України, у теперішньому варіанті якої органи СОН «загублені»: частину третю статті 140 викласти у такій редакції: «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, безпосередньо, через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через органи самоорганізації населення» [337, 338].

На основі конституційних норм було прийнято Закон України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», який також містить положення, що стосуються органів самоорганізації населення. Однак, він регулює статус органів самоорганізації населення досить фрагментарно. Зокрема, Закон:

- містить положення щодо визначення терміну «органи самоорганізації населення» у статті 1 (докладніше про це дивись у Розділі 2);
- включає органи самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування (стаття 5), при цьому не розглядаючи їх як органи місцевого самоврядування;
- містить відсылку норму про те, що сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою житлаїв створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна; правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом (стаття 14);
- зазначає, що сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень органи самоорганізації населення, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально – технічні та інші ресурси, необхідні для

- здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їх виконанням (стаття 16);
- відносить до виключної компетенції сільських, селищних, міських Рад прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення (пункт 20 статті 26) та прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення (використано застарілий термін. – *Н. М.*) у випадках, передбачених цим Законом (пункт 47 статті 26);
- встановлює, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, у числі інших делегованих повноважень, відноситься реєстрація у встановленому порядку органів територіальної самоорганізації населення (стаття 38);
- передбачає випадки, у яких є можливим дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення (стаття 80) [339].

Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», про який йшлося вище, передбачає внесення змін до деяких статей, що унормовують статус органів самоорганізації населення. На думку авторів законопроекту, необхідність прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обумовлена недостатнім унормуванням статусу органів самоорганізації населення на рівні цього конституційного закону [340, 341].

Автори пропонують:

- внести зміни і доповнення до визначення органів самоорганізації населення (докладніше про це дивись у Розділі 2);
- переробити зміст статті 14 Закону, виклавши її у новій редакції. Статтю доповнити частиною другою, відповідно до якої забороняється створення органів самоорганізації населення на території підрозділів та частин Збройних Сил України, інших військових формувань та установ виконання покарань. Що ж до інших

положень статті, то їх пропонується уточнити: відповідно до частини 1, сільські, селищні, міські ради зможуть наділяти органи самоорганізації населення не тільки частиною власної компетенції, але й компетенції своїх виконавчих органів, передавати їм відповідні кошти, матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, а відповідно до частини 3 не тільки правовий статус і порядок організації діяльності, але й припинення повноважень, і ліквідація органів самоорганізації населення будуть визначатися чинним законодавством України, а крім того – статутом територіальної громади села, селища, міста, а також актами представницьких органів місцевого самоврядування;

– у статті 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських Рад» присвячені органам самоорганізації населення пункти 20 і 47 частини першої залишено без змін; пропонується доповнити статтю пунктом 19–1 такого змісту: «19–1) визначення території діяльності органів самоорганізації населення, згода на створення яких надана відповідною радою». Відповідно, у статті 41 пропонується закріпити, що районні у місті Ради не можуть здійснювати повноваження, передбачені пунктами 19–1, 20 та 47 частини першої статті 26;

– положення пункту 8 статті 16 редагувати відповідно із вищезазначеними змінами – тобто, із переліку місцевих рад виключити районні у місті ради, а до повноважень, які ради можуть передавати органам самоорганізації населення, крім власних повноважень, віднести також повноваження їх виконавчих органів;

– у статті 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських Рад» доповнити пункт 20 «прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення» словами «здійснення контролю за їх використанням», а пункт 47 викласти у такій редакції: «прийняття

рішення про дострокове припинення повноважень персонального складу органів самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом». Автори називають свою редакцію «виправлення термінологічної неточності», але уявляється, що це зовсім не виправлення неточного висловлювання, а істотна пропозиція, після набуття чинності якої будуть припинятися повноваження не органу самоорганізації населення як такого, а тільки його персонального складу;

- пропозиція припинити повноваження не органу самоорганізації населення як такого, а його персонального складу знайшла відображення і у запропонованій новій редакції статті 80 «Дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення». Проте, автори не запропонували змінити назву статті, – враховуючи її зміст у новій редакції, точнішою була б назва «Дострокове припинення повноважень персонального складу органів самоорганізації населення». Так як у чинному Законі стаття 80 присвячена припиненню повноважень органів самоорганізації населення, а не їхнього персонального складу, уявляється доцільним привести запропоновану редакцію цієї статті повністю:

«1. Повноваження персонального складу органу самоорганізації населення можуть припинятися достроково у разі:

1) невиконання органом самоорганізації населення Конституції, законів та інших законодавчих актів України;

2) невиконання органом самоорганізації населення рішень сільської, селищної, міської ради, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчих органів;

3) прийняття відповідного рішення зборами (конференцією) житла і місцем проживання;

4) перебудови чи ліквідації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів сіл, селищ, міст, в межах яких вони діють, якщо така перебудова або ліквідація пов'язані із відселенням (переселенням) житлаїв відповідної території.

2. Рішення про дострокове припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення у випадках, передбачених підпунктами 1 і 2 пункту 1 цієї статті, приймається сільською, селищною, міською радою на підставі рішення суду, а у випадку, передбаченому підпунктом 3 пункту 1 цієї статті, – на підставі протоколу зборів (конференції) житлаїв за місцем проживання.

3. Дострокове припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення не тягне за собою ліквідацію цього органу».

Стосовно першої частини слід окремо відзначити надання жителям права відкликати голову та членів органу самоорганізації населення. Але перелік, що міститься у частині 1, уявляється доцільним доповнити ще одним пунктом стосовно того, що повноваження персонального складу органу самоорганізації населення можуть припинятися достроково у разі складання повноважень головою та всіма членами органу самоорганізації за власною заявою. Адже законодавство передбачає такий випадок дострокового припинення повноважень для осіб, які обираються населенням, – зокрема, для народного депутата – складення повноважень за особистою заявою, для Президента – відставка, яка набуває чинності з моменту проголошення Президентом особисто заяви про відставку на засіданні Верховної Ради України [337]; повноваження депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради можуть припинятися достроково за рішенням відповідної ради у зв'язку з особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень [342].

Норма, яка закріплена у частині третій статті 80, є новою для національного законодавства і, виходячи зі змісту двох попередніх частин статті 80, необхідною. Але, враховуючи значення органів самоорганізації населення, уявляється доцільним на рівні конституційного закону передбачити і можливі випадки ліквідації органу самоорганізації населення.

До законодавчих актів, які регулюють статус органів самоорганізації населення і були прийняті після 26 червня 1996 року, відносяться також:

– Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року. Вона підкреслює

необхідність «подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад», щоправда, не зазначаючи, як само це зробити (думається, і за допомогою органів самоорганізації населення також). Крім того, у Концепції наголошується на значущості розвитку ініціативи та самодіяльності населення, створенні органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознакою, встановлення їх організаційних зв'язків із органами і посадовими особами місцевого самоврядування, та на практичному впровадженні механізмів дієвого контролю територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення [1];

- Постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 03 грудня 1997 року «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян». У цій Постанові, незважаючи на те, що вона була прийнята після Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування», органи самоорганізації населення віднесено до органів місцевого самоврядування. Можливо, автори Постанови мали на меті зробити це узагальнення тільки в межах Постанови, коли зазначали, що «під органами місцевого самоврядування маються на увазі створені на підставі Конституції України і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькі органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради) та їх виконавчі органи, так і органи самоорганізації населення» [343]. Але все ж таки, подібний підхід – включення органів самоорганізації населення, які не є органами місцевого самоврядування, до числа органів місцевого самоврядування, – у нормативних актах уявляється неприпустимим;
- Закон України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення».

Після проголошення незалежності України і початку муніципальної реформи дослідники відзначали: «на жаль, чинне законодавство України приділяє надзвичайно мало уваги органам самоорганізації населення, що не відповідає їх об'єктивній ролі в життєдіяльності територіальних громад. Уявляється, що є доцільним законодавчо деталізувати деякі аспекти їх правового статусу: закріпити порядок формування органів самоорганізації населення; зміст і порядок затвердження їх статутів (положень про них); визначити можливі форми і методи їх діяльності, тобто здійснення ними повноважень, встановлених статутами (положеннями) і додатково делегованих їм органами місцевого самоврядування; обумовити права і обов'язки органів самоорганізації населення; встановити їх фінансову основу, принципи взаємовідносин з органами місцевого самоврядування і органами державної виконавчої влади, межі і форми юридичної відповідальності перед територіальними громадами і органами місцевого самоврядування» [344, с. 23–24].

І дійсно, Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 року, із змінами і доповненнями, затвердженими Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 року, було написано виходячи з інших, відмінних від демократичних, поглядів на місцеве самоврядування. Відмежування органів місцевого самоврядування від органів державної влади створило нагальну потребу оновити нормативну базу, що регулює порядок створення і функціонування органів самоорганізації населення. Однак, це було зроблено тільки майже через десять років після проголошення незалежності, і через майже п'ять років після прийняття Конституції України, – Положення 1975 року із змінами і доповненнями діяло до 15 серпня 2001 року (дата опублікування Закону України «Про органи самоорганізації населення» [296]). Саме у цей день набрав чинності Закон України «Про органи самоорганізації населення» (далі – Закон), прийнятий 11 липня 2001 року.

Закон був першим нормативно-правовим актом, який на державному рівні визначав правовий статус, порядок організації та діяльності

органів самоорганізації населення. Закон був значно детальнішим за усі попередні нормативно-правові акти та вносив численні зміни та доповнення до правового положення вуличних, квартальних тощо комітетів.

Стаття 2 Закону визначала органи самоорганізації населення як представницькі органи, що створюються житляями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом (зауваження стосовно цієї дефініції буде наведено у Розділі 2). Цією ж статтею було дещо змінено:

- назву органів самоорганізації населення – замість «громадських комітетів» вони стали просто «комітетами»;
- перелік видів органів самоорганізації населення – тепер в містах до них відносилися будинкові (прикметник «будинкові» замість прикметнику «домові» було використано вперше), вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів та комітети районів у містах. Отже, у містах залишалися будинкові, вуличні та квартальні комітети. Дільничні комітети було скасовано, але було надано можливість створювати комітети мікрорайонів та комітети районів у містах. Територію, у межах якої діяли будинкові, вуличні та квартальні комітети, змінено не було; комітети мікрорайонів отримували право діяти в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації у місті, а комітети району в місті – в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами діяльності районної у місті ради.

Відносно комітетів мікрорайонів слід нагадати, що їх фактична наявність констатувалась вченими ще у 1965 році, – досліджуючи вуличні (квартальні) комітети, Б. М. Габричідзе та А. К. Конев зазначили, що вони «є спорідненими за принципом утворення, характером задач і функцій із... домовими комітетами, ...а також із радами мікрорайонів міст» [6, с. 6]. Проте, на нормативному рівні згадка про комітети мікрорайонів з'явилася вперше.

Змінилися і основні завдання органів самоорганізації населення: попередніми Положеннями основне завдання комітетів полягало в широкому залученні громадян до вирішення питань державного, госпо-

дарського і соціально-культурного будівництва, віднесених до відання Рад народних депутатів, а Закон передбачав, що основними завданнями органів самоорганізації населення є:

- 1) створення умов для участі житлаїв у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб житлаїв шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Відповідно, істотні зміни торкнулися і інших положень правового статусу цих органів, в першу чергу їхніх повноважень, про що йтиметься далі.

Вперше було передбачено принципи організації та діяльності органу самоорганізації населення:

- 1) законності;
- 2) гласності;
- 3) добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради;
- 4) територіальності;
- 5) виборності;
- 6) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами;
- 7) підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення;
- 8) фінансової та організаційної самостійності.

П'ять із восьми принципів збігаються із основними принципами місцевого самоврядування в Україні (стаття 4 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»), тому уявляється, що наявності принципів організації і діяльності органів самоорганізації в Законі ці органи завдячують належності до системи місцевого самоврядування. Однак, незважаючи на це, закріплення принципів на нормативному рівні було довгоочікуваним, – ще у 1983 році, розглядаючи органи самоорганізації населення, Ц. А. Ямпольська відмітила, що «в нормативних актах про органи самодіяльності слід було б передбачити основні принципи здійснення їхньої діяльності» [297, с. 21], – для більш точного окреслення їхньої природи.

Істотних змін зазнали і норми щодо формування органів самоорганізації населення. Перше уточнення стосується того, що за попередніми Положеннями обраними до складу комітету могли бути громадяни, які проживають на території його діяльності; у Законі ця норма конкретизована. Крім того, частина 1 статті 6 визначає і осіб, які можуть брати участь у формуванні органів самоорганізації населення: «обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення... можуть житлаї, які на законних підставах проживають на відповідній території». Це положення Закону, як і дефініція органів самоорганізації населення, викликає певні зауваження.

Якщо у попередніх Положеннях порядку створення будинкових, вуличних тощо комітетів приділялася досить незначна увага, то у Законі цьому присвячено Розділ II, який складається із шести статей. Зміни та доповнення, впроваджені Законом у порівнянні із попередніми нормативно-правовими актами, полягають у наступному:

- раніше загальні збори громадян або збори їх представників по виборах комітету скликалися за рішенням виконавчого комітету відповідної місцевої ради, а за Законом такі збори проводяться за волевиявленням населення, після чого, якщо на зборах ідея про створення комітету буде підтримана, ініціативна група (яка також обирається на зборах) звертається з ініціативою про створення органу самоорганізації населення до відповідної місцевої ради (стаття 8 Закону). Місцева рада, розглянувши це питання на своєму найближчому засіданні, надає дозвіл на створення органу самоорганізації населення (стаття 9);
- персональний склад органу самоорганізації населення формується тільки після цього – зборами (конференцією) житлаїв за місцем проживання. На відміну від Положень, Закон не містить вимог щодо кількісного складу комітетів, обмежуючись вказівкою на те, що «загальний склад органу самоорганізації населення визначається зборами (конференцією) житлаїв за місцем проживання» (стаття 10);

– якщо раніше члени комітету обирали з – поміж себе голову, його заступника, секретаря тощо, то за Законом орган самоорганізації населення одразу обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів (стаття 10);

– на відміну від Положення 1981 року, за яким термін повноважень комітетів становив два з половиною роки, Закон передбачає, що «орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення» (стаття 11);

– Закон не містить вказівок на можливість створення, у разі необхідності, різноманітних секцій – з благоустрою і санітарії, культурно-масової роботи тощо. Але немає і прямої заборони їхнього створення;

– Закон є першим нормативним актом, який містить норми про те, що органи самоорганізації населення діють на підставі Положення про орган самоорганізації населення, яке затверджується зборами (конференцією) житлаїв на підставі рішення відповідної місцевої ради про створення органів самоорганізації населення. Крім того, у статті 12 наведено перелік питань, які обов’язково повинні бути зазначені у Положенні;

– Закон впроваджує процедуру легалізації органів самоорганізації населення, визначаючи її як обов’язкову; легалізація може здійснюватися шляхом реєстрації або повідомлення про заснування відповідного комітету. У Законі міститься тільки узагальнений опис процедури легалізації, а також перелік документів, які необхідно подати для цього. Що ж до більш детального порядку, то пункти 12 статті 13 містить посилання на те, що методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення затверджує виконавчий комітет відповідної місцевої ради.

Розділ III Закону присвячено повноваженням органів самоорганізації населення. Звісно, що істотні зміни у їхньому правовому статусі не могли не вплинути на них. В першу чергу, це знайшло свій прояв у статті 2 Закону, яка містить визначення основних термінів:

Органи самоорганізації населення: минуле, сучасне, перспективи

- власні повноваження органу самоорганізації населення ця стаття визначає як повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення;
- делеговані повноваження органу самоорганізації населення – як повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.

Власні та делеговані повноваження законодавець конкретизує, використовуючи різні способи. Так, стаття 14 містить вичерпний перелік власних повноважень – чотирнадцять пунктів, а також істотні зауваження стосовно їхньої реалізації:

- орган самоорганізації населення набуває власних повноважень з дня його легалізації в порядку, встановленому Законом;
- орган самоорганізації населення, як правило, не може бути позбавлений власних повноважень до припинення його діяльності в установленому законом порядку;
- відповідна місцева рада передає органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень, здійснює контроль за їх виконанням.

Що ж до самого переліку власних повноважень, то, у порівнянні із попереднім Положенням, він зазнав переважно редакційних змін.

Стосовно делегованих повноважень місцевих рад стаття 15 Закону передбачає, що місцеві ради можуть додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, і відповідно – здійснювати контроль за їх виконанням. Із цього правила встановлено декілька винятків:

- місцева рада не може делегувати органу самоорганізації населення повноваження, віднесені законами України до її виключної компетенції;

- за рішенням місцевої ради орган самоорганізації населення може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою;
- якщо рішення ради про наділення органу самоорганізації населення повноваженням відповідної ради не забезпечене фінансами і майном, збори (конференція) житлаїв за місцем проживання, на яких обирався цей орган, можуть на цій підставі звернутися до відповідної ради про виключення такого повноваження з числа делегованих органу самоорганізації населення.

Розділ IV Закону є принципово новим для нормативно-правових актів, які досі регулювали діяльність вуличних, квартальних тощо комітетів, – він був присвячений фінансово-економічній основі органів самоорганізації населення. У попередніх Положеннях з цього приводу зазначалося, що «виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів, колгоспи, радгоспи, житлово-експлуатаційні організації вживають заходів до створення необхідних умов для роботи громадських комітетів», а про власні ресурси взагалі не йшлося. У Законі визначалося, що саме складає фінансову основу органу самоорганізації населення (кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому місцевою радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством) та що є матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення (майно, передане йому радою до оперативного управління).

Наступний розділ «Організація діяльності органу самоорганізації населення» містить багато конкретизованих норм попередніх Положень. Але уявляється доцільним зупинитися тільки на нових для вуличних, квартальних тощо комітетів нормах:

- з'явилася можливість скликання позачергових засідань органу самоорганізації населення у разі, якщо підстави та порядок такого скликання визначено у Положенні про цей орган;
- була по-іншому визначена природа рішень органів самоорганізації населення – як таких, що мають організаційно-розпоряд-

- чий характер (а не характер рекомендацій, як це було раніше);
- було встановлено порядок реагування на рішення органу самоорганізації населення, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, – вони зупиняються відповідною місцевою радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення (стаття 20 Закону);
 - вперше було визначено правовий статус членів органу самоорганізації населення, а саме: вони виконують свої обов'язки на громадських засадах, але за рішенням зборів (конференції) житлаїв за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення (стаття 21 Закону);
 - вперше було визначено повноваження керівника та секретаря органу самоорганізації населення (статті 22 та 23 Закону).

Останні два розділи містять норми, аналогів яких у попередніх Положеннях не було:

- розділ VI – вказівку на те, хто має право здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення (стаття 24), випадки дострокового припинення повноважень органу самоорганізації населення (стаття 25), а також порядок припинення діяльності органу самоорганізації населення (стаття 26);
- розділ VII – гарантії діяльності органу самоорганізації населення (стаття 27), а також положення про відповідальність органу самоорганізації населення (стаття 28) та про відповідальність за порушення законодавства про органи самоорганізації населення (стаття 29).

На основі аналізу вищевикладених нових законодавчих положень багато авторів навіть роблять висновок про те, що сучасні органи самоорганізації населення – це «нова форма самоуправління громадян, яка відрізняється від попередніх рад мікрорайонів, домових, вуличних, квартальних і аналогічних ним комітетів наявністю прав юридичної особи, власних матеріальних і фінансових коштів, інших ознак, що дозволяє го-

ворити про них як про органи місцевого самоврядування» [345, с. 78]; будинкові, вуличні тощо комітети навіть іноді отримують назву «малі ради» [346, с. 51].

У Верховній Раді на розгляді знаходиться законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», у якому йдеться про викладення цього Закону в новій редакції. На думку авторів проекту, доцільність прийняття цього Закону обумовлена необхідністю приведення Закону України «Про органи самоорганізації населення» у відповідність із положеннями Конституції України, а також подоланням певних прогалин, які існують у цьому Законі [347].

На відміну від Закону «Про органи самоорганізації населення», який містить 29 статей, у законопроекті – 31 стаття, автори пропонують доповнити чинний Закон статтями «Господарська та інша комерційна діяльність органів самоорганізації населення» (стаття 18) і «Ревізійна комісія органу самоорганізації населення» (стаття 25). Нові положення дозволять:

- зареєстрованим органам самоорганізації населення засновувати юридичні особи – підприємства, установи та організації, діяльність яких спрямовується переважно на задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб населення;
- населенню – контролювати діяльність як органу самоорганізації, так і цих підприємств через постійно діючий орган – ревізійну комісію.

Статті чинного Закону зазнали змін та доповнень. Відзначимо значну увагу, яку автори приділили термінологічному апарату: стаття 2 «Основні терміни, використані в цьому Законі» була доповнена та перероблена, зокрема, надане більш детальне визначення органів самоорганізації населення (докладніше про це дивись у Розділі 2), уточнені визначення власних і делегованих повноважень органу самоорганізації населення, введено термін «уповноважені» – у цьому законопроекті до їх кола входять голова, заступник (заступники), секретар органу самоорганізації населення, які уповноважені учасниками зборів (конференції) мешканців за місцем проживання представляти їх інтереси у відповідній сільській

селищній, міській раді при наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення та у виконавчому органі відповідної ради при легалізації органу самоорганізації населення.

Також у статті 2 вперше на нормативному рівні запропоновано введення терміну «мікроромлада» – під нею автори законопроекту мають на увазі частину членів територіальної громади села, селища, міста, об'єднану компактним проживанням та відносною спільністю соціальних, культурних, побутових та інших потреб, в межах поселення якої створюється орган самоорганізації населення [348]. Так як автори цього законопроекту водночас є авторами законопроекту, який передбачає внесення змін та доповнень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», уявляється доцільним ввести термін «мікроромлада» і до тексту цього конституційного закону.

На сучасному етапі органи самоорганізації населення привертають увагу не тільки законодавця, але й науковців. Серед українських досліджень, присвячених органам самоорганізації населення, крім згаданих на початку розділу праць В. І. Брудного, А. С. Крупнікі, О. С. Орловського, присвячених безпосередньо цим інститутам, слід відзначити і інші, в яких не йдеться виключно про органи самоорганізації населення, але певна увага приділяється їм.

Так, у монографії С. Є. Саханенка «Політичне управління містом в умовах самоврядування», 2001 рік, органам самоорганізації населення присвячено розділ 4.4. «Політико-управлінський потенціал органів самоорганізації» [349]. О. В. Батанов розглядав органи самоорганізації населення у статті «Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві», 2002 рік [350].

Внесок у дослідження органів самоорганізації населення внесла і О. В. Прієшкіна. В її монографії «Місцева демократія в Україні: інституційні та організаційно-правові форми реалізації», 2005 рік, органам самоорганізації населення присвячена частина розділу «Загальні збори житлаів в місцем проживання – важлива форма волевиявлення членів територіальної громади» [351]. Крім того, вона є автором кількох статей, в яких йдеться про органи самоорганізації населення: «Роль та значення орга-

нів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні», 2004 рік [352], «До питання про нормативне закріплення конституційно-правового статусу органів самоорганізації населення в Україні», 2005 рік [353].

Дослідження О. С. Шоміної привертають увагу тим, що автор спирається на закордонний досвід (дивись, наприклад, дисертацію на здобуття наукового ступеню доктора політичних наук «Міські громадські рухи на різних фазах розвитку громадянського суспільства», 2001 рік [28], та монографію «Контрасти американського міста (соціально-географічні аспекти урбанізації), 1986 рік [354]). Крім О. С. Шоміної, роботи іноземних вчених при дослідженні самоорганізації населення в своїх працях використовував ще один російський автор, І. Є. Кокарев (дивись, наприклад, монографії «Сусідські громади: шлях до майбутнього Росії», 2001 рік [355], «Як я будував громадянське суспільство», 2004 рік [356]).

Цікавим уявляється те, що українські вчені розглядають органи самоорганізації населення переважно як елемент системи місцевого самоврядування, а для російських дослідників є характерним зосередження на значущості органів самоорганізації населення як одного з елементів громадянського суспільства.

Отже, третій період існування органів самоорганізації населення – сучасний період їхнього існування в якості елементу системи місцевого самоврядування – почався 7 грудня 1990 року із прийняттям Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Саме цей нормативний акт вперше на державному рівні назвав домові, вуличні тощо комітети не органами громадської самодіяльності, а органами системи місцевого самоврядування.

Проте, про правове положення комітетів у цьому Законі, навіть після викладення його у новій редакції 26 березня 1992 року, майже не йшлося. На території України, як і раніше, діяло Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 року, із змінами і доповненнями, затвердженими Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 року.

Розгляд чинних нормативно-правових актів органів державної влади України, які містять норми, що стосуються органів самоорганізації населення, дозволяє згрупувати ці акти в залежності від того, чи вони були прийняті до прийняття Конституції 1996 року, чи після. До першої групи відносяться Закон України від 7 лютого 1991 року «Про власність», Закон України від 3 липня 1991 року «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», Закон України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян» та Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року. Другу групу, поряд із Конституцією 1996 року, формують Закон України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року, Постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 03 грудня 1997 року «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» і, звісно, Закон України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення».

1.2. Органи самоорганізації населення

як інститут громадянського суспільства.

Розвиток громадянського суспільства в Україні передбачає необхідність гармонічного розвитку всіх складових частин такого суспільства — як окремо, так і через взаємодію та взаємодопомогу цих складових частин одна одній. В першу чергу розвиток йде на рівні, який є найбільш наближеним до кожної людини як члена громадянського суспільства, — на місцевому рівні. І тут істотного значення набуває такий максимально близький до особи елемент системи місцевого самоврядування, як органи самоорганізації населення. Потенціал впливу цих органів є достатнім для того, щоб активізувати окремих членів громадянського суспільства через вплив безпосередньо на їхню особистість або через вплив на особистість через територіальні колективи або малі групи, членом яких

вони є, в першу чергу – через малі групи, які формуються за місцем проживання.

На сучасному етапі в Україні вчені досліджують численні проблеми, пов'язані з існуванням громадянського суспільства. Нерідко громадянське суспільство розглядається з позиції взаємного впливу на інститут місцевого самоврядування (М. П. Орзіх, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов). Проте, ці та деякі інші автори залишають поза увагою такий елемент системи місцевого самоврядування в Україні, як органи самоорганізації населення. Але саме їхній унікальний статус – громадська (а не публічно-правова) природа та водночас належність до системи місцевого самоврядування дозволяють говорити про істотний вплив, який ці органи мають на громадянське суспільство. Отже, метою є з'ясувати місце органів самоорганізації населення в структурі громадянського суспільства в Україні та, з урахуванням зроблених висновків, надати пропозиції щодо ролі органів самоорганізації населення у розвитку громадянського суспільства в нашій країні.

Дослідники пов'язують виникнення громадянського суспільства із «необхідністю корпоративного захисту прав та задоволення різноманітних інтересів» [357, с. 10]. Більш точним, однак, уявляється стверджувати, що основною функцією громадянського суспільства є формування найкомфортніших умов для особистості шляхом захисту її прав від порушень, в першу чергу – від порушень з боку суб'єктів, наділених публічно-правовою владою. Ще одною істотною роллю громадянського суспільства є формування соціально активної особистості. Так, розглядаючи роль територіального колективу (громади) у громадянському суспільстві, А. Токвіль зазначав, що мешканець Нової Англії інтересується справами громади, так як бере участь в управлінні нею; ...він вмішується у будь-який, навіть самий малий інцидент у житті громади, бо у цій доступній йому, нехай і в обмеженій сфері діяльності, він вчиться управляти суспільством» [358, с. 71].

Думається, що досвід іноземних держав, особливо держав із давніми демократичними традиціями, є не завжди повністю прийнятним на національному рівні. А отже, оптимістичні твердження вчених щодо того,

що «враховуючи величезний історичний досвід становлення громадянського суспільства в різних країнах, можливо стверджувати, що в Україні є шанс втілити цю ідею в реальність з найменшими втратами часу та інших ресурсів» [358, с. 13], навряд чи відповідають дійсності. Більшість зарубіжних країн будували громадянське суспільство зовсім в інших історичних умовах. Так, у США «громадянське суспільство сформувалось раніше, ніж розвинена система державної влади та управління. Перші поселенці вирішували свої проблеми за принципом самоорганізації, об'єднуючись на добровільних засадах, щоб будувати школи, дороги, амбари, будинки, громадські будівлі і багато чого іншого» [359, с. 39]. Звичайно, досвід цієї держави слід прийняти до уваги. Але навряд чи можна його механічно копіювати в Україні. І таких прикладів багато.

Тому, як справедливо зазначає В. Азаров, більшість глобальних схем, стратегічних концепцій демократизації соціуму, які пропонують фонди, не є адаптованими до української реальності і є не навчальними посібниками, а, скоріше, історією західного громадянського суспільства. Він переконливо мотивує це особливостями появи в Україні в ході приватизаційних процесів крупної приватної власності, яка нерозривно пов'язана із владою. Таку модель він називає бізнес-бюрократичною системою, де розквітаюче підприємництво є або привілеєм чиновників, або є можливим лише під платним захистом («дахом») влади. Виходячи з цієї реальності (тобто із злиттям в Україні двох секторів – першого та другого – Н. М.), продовжує він, і мови не може бути про глобальну взаємодію «влада – третій сектор» і «бізнес – третій сектор» [360, с. 73–74].

Наведені вище міркування, однак, не означають, що іноземний досвід є НЕПрийнятним в Україні взагалі. Так, хоча органи самоорганізації населення в Україні і не відносяться до громадських організацій, вони все ж таки мають громадську природу. У зв'язку з цим позитивний зарубіжний досвід можна використати і для них.

При визначенні того, досвід яких держав може бути прийнятним для України, автор виходила із наступних міркувань. Коли йдеться про органи самоорганізації населення, зарубіжні країни із демократичним політичним режимом можна поділити на дві групи:

- країни з давніми демократичними традиціями;
- країни, які нещодавно стали на демократичний шлях, в яких тільки нещодавно відбулися або відбуваються демократичні перетворення.

До країн першої групи в першу чергу належать США, Сполучене Королівство, ФРН, Франція тощо, до країн другої групи – переважно пострадянські країни – Російська Федерація, Польща, Болгарія, Литва, Латвія, Естонія тощо. Досвід країн другої групи уявляється корисним з тієї точки зору, що вони мають майже ті самі проблеми, що і Україна, але можуть обрати інші шляхи їхнього вирішення. Проте, багато цікавих розробок ще або впроваджуються в практичний обіг, або впроваджені досить недавно, а отже – важко оцінювати доцільність їхнього запозичення. Саме тому автор вирішила зосередити увагу на досвіді країн, що мають давні демократичні традиції.

Із країн цієї групи була обрана одна – Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії – як така, що має найдавніші демократичні традиції, коли йдеться про самоорганізацію населення як за територіальною ознакою, так і за інтересами. Британський досвід є цікавим ще й тому, що в Україні після проголошення незалежності в першу чергу було сформовано органи місцевого самоврядування в їх сучасному розумінні (тобто не як органи виконавчої влади, а як публічні муніципальні, відокремлені від державних, органи). В Сполученому Королівстві ж, навпаки, муніципальні органи «виросли» із опікунських над бідними рад, тобто із громадських органів, створених завдяки самоорганізації населення (щоправда, самоорганізації за інтересами, а не територіальною).

Інтерес до відповідного досвіду Сполученого Королівства існував завжди, коли на державному рівні виникала проблема, яку можна було вирішити, заохотивши населення до самоорганізації за місцем проживання. Вперше, коли йшлося про проблеми житла та благоустрою, до нього звернулися та використали деякі положення у XIX столітті – адже «перші товариства з будівництва житла, так звані *building societies*, виникли в Англії в 40-х роках минулого століття (XIX століття. – Н. М.)» [361, с. 101].

Стан житлового питання та благоустрою у Сполученому Королівстві в середині XIX сторіччя описано в роботі Ф. Енгельса «Становище робітничого класу в Англії». Приїхавши до Англії у 1845 році, Енгельс прожив там 21 місяць, що надало йому можливість на підставі особистого вивчення стану проблеми надати детальний опис сучасної ситуації не тільки в Лондоні, але й в інших містах Сполученого Королівства – Ліверпулі, Манчестері, Брістолі, Ноттінгемі, Лестері, Дербі, Шеффілді, Глазго, Единбурзі, Лідсі, Бадфорді, деяких інших. Ця праця написана із використання класового підходу; так, частина, в якій йдеться про житло та благоустрій, починається фразою: «перейдемо... до детальнішого дослідження того становища, до якого соціальна війна приводить нужденний клас. Подивимось, яке житло, який одяг і їжу суспільство дає робітникам як плату за їх роботу, яке життя воно забезпечує тим, хто найбільше сприяє існуванню суспільства» [362, с. 254]. Але слід відзначити детальне викладення відповідних фактів, увагу до подробиць, що стосуються кожного випадку, – наприклад, багато розповідей про стан робітничих житлових кварталів, про їхнє планування супроводжуються наведенням відповідних схем та рисунків (див., наприклад, [363, с. 274, 280–283]). Не обмежуючись вивченням тільки житлових проблем, автор приділяє увагу і питанням благоустрою відповідних територій.

До досвіду Сполученого Королівства на початку XX століття для вирішення житлового питання запропонував звернутися В. В. Святловський, зазначивши, що «квартирне законодавство отримало особливо сильний розвиток в Англії, хоча тут воно переважно санітарно-будівельне» [19, с. 173].

Розробки британських вчених цікавили їхніх колег і в СРСР. Так, у 1925 році делегація Московської Ради відвідала ряд міст Англії з метою вивчення досвіду у сфері залучення населення до будівництва житла за свій рахунок – повністю або частково. Члени делегації відзначили, що в Сполученому Королівстві «поряд із робітничим житловим будівництвом міського самоврядування зустрічається будівництво будинків для себе і самими робочими. У таких випадках робочі-забудовники отримують урядову субсидію у розмірі 15 відсотків і позику від міського само-

управління у розмірі 60 відсотків від усієї вартості будівлі. І субсидія, і позика надаються забудовнику тільки у тому випадку, коли він доведе, що у нього є свої кошти у розмірі решти 25 відсотків. Позика надається на строк 20 років, і після її виплати відбудований будинок переходить у власність забудовника. Нарешті, існує і кооперативне житлове будівництво». Проте, на практиці було втілено мало що. Самі дослідники коментували це так: «досвід капіталістичних держав у справі житлового будівництва у найзначнішій своїй частині не може слугувати для нас взірцем вже за тією простою причиною, що їхнє житлобудівництво базується на експлуатації та отриманні доходів» [57, с. 41].

Після початку демократичних перетворень до досвіду Сполученого Королівства у сфері діяльності органів, аналогічним вуличним, будинковим тощо комітетам, наскільки це відомо автору, зверталась тільки О. С. Шоміна [28].

Найбільш подібними до органів самоорганізації населення інститутами у Сполученому Королівстві є центри розвитку місцевих співтовариств (community centres). Їх називають «засобом залучення населення для швидкого визначення місцевих проблем та до пошуку нових підходів для їхнього вирішення» [363] та зазначають, що вони «надають місце та засоби для цього» [364]. У населених пунктах Сполученого Королівства, розташованих у сільській місцевості, аналогічні функції виконують центри вілліджів (village centres).

У більшості випадків засновники реєструють такі центри як благодійницькі установи, тому надалі терміни «інститути добровільницького Неприбуткового сектору» та «благодійницькі інститути» використовуються як синоніми.

Замість нормативного визначення терміну «благодійництво» у Сполученому Королівстві використовуються доктринальні положення найбільш авторитетного підручника з благодійницького права О. Тюдора. Відповідно до нього, «хоча єдиної дефініції благодійництва не існує, загальноприйнятим є той факт, що благодійницький інститут повинен відповідати трьом вимогам. По-перше, мета інституту повинна носити благодійницький характер... По-друге, інститут повинен функціонувати на

користь суспільства, і, по-третє, він повинен бути виключно благодійницьким» [365, с. 2]. Проте, така дефініція уявляється дещо тавтологічною, – адже автор стверджує, що благодійницьким інститутом є інститут, мета діяльності якого має благодійницький характер та який здійснює виключно благодійницьку діяльність. Тому більш прийнятною уявляється позиція державного регулятора благодійницької діяльності – Комісії з питань благодійництва в Англії та Уельсі, яка розглядає питання про реєстрацію інституту благодійницьким при наявності двох ознак:

1) суспільна корисність;

2) альтруїзм.

Під альтруїзмом мається на увазі те, що благодійницькі інститути не займаються розподілом прибутку між засновниками, бенефіціарами та / або іншими пов'язаними особами.

Характеристика суспільної корисності, як правило, надається дослідниками із залученням великої кількості правових норм, істотну частину яких становлять положення судових прецедентів. Також слід зазначити, що не усі види діяльності, які є суспільно-корисними, водночас визнаються благодійницькими. Однак, кожен з видів благодійницької діяльності є водночас суспільно-корисним.

Найбільш старою із чинних правових норм, що містить перелік суспільно-корисних видів діяльності, які вважаються благодійницькими, є преамбула до Статуту про благодійницькі цілі 1601 року (Статут Єлизавети I). Відповідно до цієї преамбули, благодійницькими є: допомога хворим, безпорадним та бідним; утримання хворих та покалічених солдат та моряків; утримання безоплатних шкіл; ремонт мостів, портів, церков, доріг; надання освіти сиротам, допомога або утримання виправних установ тощо [366, с. 8–9]. У 1891 році у тексті судового прецеденту було закріплено, що мета діяльності інституту є благодійницькою, якщо вона має відношення або до допомоги бідним, або до розвитку освіти, або до розвитку релігії, або до інших цілей, які є суспільно-корисними для співтовариства, але не підпадають під жодну з перерахованих категорій» [367, с. 432]. Таким чином, була запроваджена перша класифікація видів благодійницької діяльності, яка використовувалася до прийняття

Парламентом Сполученого Королівства Акту «Про благодійництво» у 2006 році.

Отже, на сучасному етапі благодійницькі інститути реєструє Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі (рішення може бути оскаржено в судовому порядку), водночас перевіряючи:

- чи є мета їхньої діяльності суспільно-корисною;
- чи є мета їхньої діяльності благодійницькою відповідно до чинного законодавства.

Для законодавства та судової практики Сполученого Королівства з питань благодійництва є характерними часті зміни, і тому кожному інституту приділяється істотна увага. Мета діяльності, яка протягом сторіч не вважалась благодійницькою, може бути визнана такою, або навпаки – перестати вважатися благодійницькою з огляду на зміну соціальних та економічних обставин. Якщо таке питання у судовому порядку ще ніколи не розглядалося, використовують судження за аналогією, у випадку, якщо таку аналогію можна провести із іншими цілями, які визнавались благодійницькими раніше.

Організаційно-правова форма центрів розвитку місцевих співтовариств може належати до:

- 1) інкорпорованих організаційно-правових форм;
- 2) неінкорпорованих організаційно-правових форм.

Англомовні вчені пояснюють різницю між цими формами так: «інкорпорована організація... існує незалежно від осіб, які є її членами. Таким чином, хоча вона і діє тільки через своїх членів, інкорпорована організація сама несе права та обов'язки» [368, с. 26–27]. Тобто, інкорпорована організація, на відміну від неінкорпорованої, є юридичною особою, а отже має право виступати в цивільному обігу від власного імені.

Якщо засновник або засновники центру розвитку місцевих співтовариств вважають за потрібне зробити його інкорпорованим, вони можуть обрати одну з таких організаційно-правових форм:

- товариство з обмеженою відповідальністю;
- суспільно-корисне товариство (така можливість з'явилась починаючи з 2003 року після прийняття Парламентом Сполучено-

го Королівства Акту «Про кооперативи та суспільно-корисні товариства» [369]);

— благодійницька інкорпорована організація (така можливість з'явилась, починаючи з 2007 року після прийняття у 2006 року Парламентом Сполученого Королівства Акту «Про благодійництво»).

Засновник або засновники центру розвитку місцевих співтовариств – неінкорпорованої структури – можуть обрати одну з таких організаційно-правових форм:

— траст;

— неінкорпорована асоціація.

Основними факторами, які впливають на обрання благодійницьким інститутом організаційно-правової форми, є: вид діяльності, яким буде займатися інститут, кількість засновників (один або декілька) та їхні погляди на управління інститутом, в першу чергу, чи мають засновники надійних осіб, яким хотіли б довірити довгострокове управління. Якщо засновником є одна особа, та вона має такі кандидатури, як правило, обирається організаційно-правова форма трасту. Інші організаційно-правові форми використовуються, якщо засновників декілька та / або є бажання мати можливість через певний час, у разі необхідності, змінити керівний орган.

Найбільш розповсюдженою у Сполученому Королівстві організаційно-правовою формою центрів розвитку місцевих співтовариств є форма трасту. Це було та залишається настільки типовим, що у 1976 році незалежна комісія Національної ради соціальних послуг запропонувала Уряду Сполученого Королівства заохочувати створення «сусідських трастів», – трастів, які б мали право займатися будь-яким видом діяльності, який належить до благодійницьких, надаючи членам територіального колективу послуги у різномірних сферах. Створити сусідські трасти вони пропонували, об'єднавши усі невеликі трасти, які займались наданням різномірних благодійницьких послуг членам відповідних територіальних колективів. Особлива увага зверталася на те, що територія діяльності сусідських трастів не повинна бути надто великою, та на те, щоб забезпечити незалежність сусідських трастів від органів державної влади та

органів місцевого самоврядування. Проте, не виключалась можливість залучення представників цих органів до числа довірчих власників сусідських трастів [370, с. 91–92]. Однак, цю пропозицію Національної ради соціальних послуг в цілому так і не було реалізовано.

Перед розглядом благодійницьких трастів уявляється доцільним навести основні положення, що стосуються правового статусу трастів як таких, адже для України як для країни з континентальною системою права інститут трасту не є типовим.

Трастове право сформувалося у Сполученому Королівстві в процесі розвитку «права справедливості», а потім відбулася його рецепція іншими країнами англосаксонської правової родини. Можливість існування трастів в інших правових родин викликає дискусії серед правознавців, але досвід Шотландії, де при наявності континентальної системи права існує інститут трастів, та аналогічний досвід деяких інших країн дозволяє стверджувати: інститут трастів не є таким, що притаманний виключно англосаксонській системі права.

Історія інституту трастів почалася у часи хрестових походів. Коли хрестоносці відбували на південь, вони передавали права на свій маєток довіреному другу із проханням управляти ним на користь родини лицаря, – щоб забезпечити родину протягом своєї відсутності та у разі своєї смерті. Так як така домовленість водночас надавала можливість, у разі необхідності, ухилитися від сплати деяких податків, спільне право не захочувало укладання таких угод, не розглядало їх як законні та не захищало сторони угоди у разі порушення їхніх прав. Таким чином, залишалося покладатися лише на чесність друга, – адже, у разі його небажання повернути майно лицарю або його родині, останні не мали правових інструментів впливу на нього. Друг був законним власником майна, а отже, вимагати повернення маєтку в судовому порядку вони не могли.

З часом використання такої схеми поширилось. По-перше, цьому сприяло існування «нестабільної королівської влади, особливо у період війни Червоної та Білої троянд. Адже, впадши у немилість, можна було втратити не тільки життя, але й всі землі – їх конфіскували на користь корони» [368, с. 9]. По-друге, норми спільного права вимагали обов'язкової

передачі за заповітом маєтку у спадок тільки старшому сину. Тому норми трастового права також використовували особи, які хотіли обійти існуючу заборону та залишити свій маєток у спадок іншому родичу або декільком родичам, або, наприклад, церкві (заборона стосувалася тільки заповітів, а протягом життя власник мав можливість діяти на власний розсуд).

Таким чином, кількість власників маєтків, які використовували таку схему, зростала; зростала і кількість зловживань довірою цих осіб. З огляду на неможливість повернути маєток у судовому порядку, попередні власники звертались до монарха, вимагаючи у нього «справедливості». Так як монарх делегував своє право розглядати скарги підданих Лорда-Канцлера, то «справедливість» поновлював останній. Рішення Лорда-Канцлера стали основою права справедливості – іншої системи англосаксонського права, яка існувала і існує паралельно із спільним правом. Звичайно, рішення Лорда-Канцлера стосувалися не тільки трастів, але саме трастове право вважається найістотнішим внеском права справедливості у розвиток спільного права.

У даному випадку, на думку Лорда-Канцлера, довірений друг був законним власником маєтку, але не просто власником, а довірчим власником. У зв'язку з цим, як довірчий власник він повинен був управляти маєтком на благо родини (бенефіціарів) відповідно до домовленості із попереднім власником.

У Сполученому Королівстві на сучасному етапі не існує нормативного визначення трасту – адже «в англійському праві багато концепцій (в тому числі, концепція трастів) розвивалися суддями, а не встановлювалися актами Парламенту, в результаті чого не існує єдиної, повнісно офіційної дефініції» [371, с. 1]. Не існує і єдності у думках дослідників щодо доктринального визначення. Як правило, дефініції є досить лаконічними, наприклад:

- «траст виникає із власності, яка передається власником одному чи декільком довірчим власникам у управління у благодійницьких цілях чи на користь бенефіціарів» [372, с. 1];
- або: «траст – це ситуація, у якій власність передається особі (довірчому власнику), яка внаслідок законодавчо покладених на

неї обов'язків, в тому числі майнового характеру, управляє нею у вказаний засновником спосіб, не беручи до уваги особисті інтереси» [372, с. 2].

Але ці визначення не містять усіх необхідних ознак трасту, а тільки ті, які той чи інший дослідник вважає найбільш істотними. З огляду на це, автори «Принципів Європейського трастового права» пішли іншим шляхом та замість визначення трасту, у першій статті документу навели основні характеристики цього інституту:

«1. У трасті особа, яку іменують «довірчий власник», тримає на праві власності відокремлено від власного майна фонди трасту та розпоряджується ними або на користь іншої особи (бенефіціару), або для виконання певної мети.

2. У трасту може бути більше, ніж один довірчий власник, та більше, ніж один бенефіціар. Довірчий власник може бути одним з бенефіціарів.

3. Відокремлений статус фондів трасту тягне за собою їхній імунітет (недоторканість) від претензій подружжя довірчого власника, спадкоємців та кредиторів.

4. Бенефіціар має право контролювати дії довірчого власника та виступати у суді проти третіх сторін, які внаслідок помилки отримали частину фондів трасту» [373, с. 203].

Отже, основними фігурами у трасті є:

– засновник трасту. Він може заснувати траст протягом свого життя або у заповіті, надавши розпорядження відносно усіх необхідних положень. Якщо траст засновано особою протягом життя, вона може водночас сама бути як довірчим власником («перекласти майно із своєї правої руки до своєї лівої руки» [374, с. 129]), так і бенефіціаром цього трасту;

– довірчі власники трасту – особи, які через раду довірчих власників управляють фондами трасту;

– бенефіціар. Бенефіціаром може бути фізична або юридична особа. Але «багато трастів не мають бенефіціарів взагалі. Замість того траст може підтримувати досягнення певної мети (напри-

клад, у Сполученому Королівстві існує траст, метою діяльності якого є визначення, чи п'єси, автором яких вважається Шекспір, є насправді роботами Бейкона. Ще одним прикладом є траст, заснований для відкриття та обслуговування притулку для собак» [372, с. 6]. Такі трасти іменують цільовими трастами. Центри розвитку місцевих співтовариств засновують саме як цільові трасти.

Вельми ефективним уявляється те, що для центрів розвитку місцевих співтовариств не створено нову організаційно-правову форму, а обрано одну з вже існуючих, добре відомих форм. Незважаючи на відсутність єдності у визначенні трасту, змісту нормативно-правових актів та судових прецедентів достатньо для того, щоб впровадити на рівні держави єдиний порядок заснування трастів. Думається, доцільним було б запровадження подібної практики і в Україні – адже на сучасному етапі питання створення органів самоорганізації регламентуються Розділом II Закону «Про органи самоорганізації населення» та локальними актами місцевих рад – норми Закону є не досить детальними. Отже, у разі відсутності відповідного акту місцевої ради, створення органів самоорганізації населення може гальмуватися або взагалі унеможливлюватися.

У Сполученому Королівстві так само «випрацьованими» протягом сторіч є і типові документи, заповнення яких є необхідним для створення трасту, і засновницькі документи трасту. Основним документом трасту є акт про заснування довірчої власності (він також може іменуватися декларацією трасту), який викладається окремо або як складова частина заповіту.

Для створення трасту засновнику необхідно в декларації трасту призначити членів основного органу управління трасту – ради довірчих власників – та надати їй досить чіткі вказівки. Як правило, щоб траст відбувся, необхідними є:

- «чіткість наміру – чи дійсно засновник хоче або хотів утворити траст;
- чіткість предмета – яку саме власність засновник хотів передати до трасту;

– чіткість об’єктів траста – тобто, кого засновник розглядає як бенефіціарів трасту, або якою є мета створення трасту» [368, с. 163].

Траст вважається заснованим з моменту переходу права власності на фонди трасту до довірчих власників.

За думкою численних спеціалістів з трастового права, благодійницькі трасти не є трастами у їхньому традиційному розумінні. Це обумовлюється тим, що протягом століть регулювання діяльності благодійницьких установ належало до компетенції церкви [371, с. 7].

На сучасному етапі реєстрація центрів розвитку місцевих співтовариств як благодійницьких інститутів та обрання при їхньому створенні організаційно-правової форми трасту дозволяє скористатися численними перевагами.

Переваги, які надаються благодійницьким трастам, можна поділити на три групи:

1) переваги, які мають усі благодійницькі інститути, в тому числі благодійницькі трасти;

2) переваги, які благодійницькі трасти мають тому, що вони є трастами;

3) переваги, які благодійницькі трасти мають у порівнянні із іншими видами трастів.

1. До переваг, які мають усі благодійницькі інститути, в тому числі благодійницькі трасти, належать:

- існування спеціальних положень, які стосуються нагляду за тим, щоб благодійницькі інститути не порушували законодавство; це належить до компетенції Комісії з питань благодійництва в Англії та Уельсі. Крім того, одним з повноважень Комісії (з огляду на відсутність у благодійницького трасту конкретного бенефіціару) є притягувати до судової відповідальності тих довірчих власників, які неналежним чином виконують свої обов’язки;
- численні податкові пільги.

Найбільш істотними серед податкових пільг, які надаються благодійницьким інститутам чинним законодавством, є наступні:

- благодійницькі інститути звільняються від сплати податку на прибуток, податку на збільшення ринкової вартості капіталу, податку на корпорацію, податку на спадщину та гербового збору;
- благодійницькі інститути, які займаються торговельною діяльністю, звільняються від сплати податку на доход від такої діяльності (у Сполученому Королівстві він стягується окремо від податку на прибуток) у разі, якщо метою діяльності благодійницького інституту є здійснення торговельної діяльності або якщо основна діяльність благодійницького інституту тісно пов'язана із торговельною діяльністю;
- благодійницькі інститути можуть отримати 80 % знижку на сплату місцевого податку на землю, яка знаходиться в їхній власності. Місцеві ради можуть відшкодувати інші 20 % за своєю ініціативою;
- крім того, ті особи, які передають майно до благодійницьких інститутів, звільняються від сплати податку на прибуток, податку на збільшення капіталу та податку на спадщину;
- благодійницькі інститути не звільняються від податку на додану вартість повністю, але мають деякі пільги – наприклад, придбання предметів допомоги для фізично НЕПовноцінних осіб оподатковується за нульовою ставкою.

Деякі дослідники, крім того, вважають, що інститутам із благодійницьким статусом легше займатися фандрайзингом, тому що деякі особи надають гранти тільки зареєстрованим благодійницьким установам. До недоліків наявності благодійницького статусу вони відносять:

- наявність численних обмежень стосовно того, якими видами діяльності не може займатися благодійницький інститут (наприклад, у сфері політичної та торгівельної діяльності);
- прозорість та відкритість для публічного контролю;
- необхідність узгоджувати установчий документ інституту з Комісією з питань благодійництва в Англії та Уельсі [375].

2. Переваги, які благодійницькі трасти мають тому, що вони є трастами:

- можливість швидко та з мінімальними витратами заснувати траст;
- дешеве управління трастом;
- легкість внесення змін та доповнень до декларації трасту;
- можливість вдаватися до фандрайзінгу та позичати кошти для виконання мети, встановленої при створенні трасту.

Однак, організаційно-правова форма трасту не позбавлена певних недоліків:

- управління трастами не є дуже демократичним – адже рішення приймають виключно довірчі власники;
- довірчі власники несуть відповідальність за свої дії з управління трастом усім своїм майном;
- передача власності новим довірчим власникам може бути утрудненою [11].

3. До переваг благодійницьких трастів у порівнянні із іншими видами трастів належать такі:

- благодійницькі трасти можуть взагалі не мати бенефіціарів або чітко визначеної мети діяльності. Незважаючи на це, вони розглядаються як цільові трасти;
- благодійницькі трасти можуть утворюватися на невизначений строк (для звичайних трастів це заборонено);
- існування доктрини *су-прис*.

Доктрина *су-прис* (у перекладі з французького «*су-прис*» означає «близько до цього») означає, що Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі або суд у разі, якщо у заповіті міститься розпорядження передати частину майна померлого благодійницькому інституту, але цей інститут вже не існує або ніколи не існував (сталася помилка), визначають, чи прослідковується у змісті заповіту чітко визначений загальний благодійницький намір. Якщо так, то вони визначають, яка благодійницька мета є найближчою до мети, що хотів досягти померлий, та передають майно та / або кошти благодійницькому інституту, який вже існує та вже функціонує у цій сфері. Тобто, вони діють настільки близько до бажання засновника довірчої власності, наскільки це є можливим.

Отже, центри розвитку співтовариств у Сполученому Королівстві мають чітко визначене правове положення та певні привілеї тому, що законодавець прирівняв їх до двох інститутів, правове положення яких було відпрацьовано ще до виникнення центрів розвитку – за організаційно-правовою формою (надаючи можливість утворюватися не в унікальній, створеній спеціально для них формі, а використовуючи вже існуючі моделі) та за пільгами у оподаткуванні та функціонуванні (надаючи благодійницький статус). Це спрощує роботи цих центрів.

У 2006–2007 роках я провела півроку в Лондоні, вивчаючи британський досвід територіальної самоорганізації населення. Програма передбачала аналіз сучасних досліджень в Університеті Лондону, але велика кількість соціальної реклами, численні публікації у газетах та журналах, спілкування із лондонцями переконує – у Сполученому Королівстві проблемі територіальної самоорганізації населення приділяється значна увага не тільки на теоретичному рівні.

Британські традиції добровільності та благодійності, як правило, дивують іноземців. Наприклад, похилого віку англійка, у якої я орендувала кімнату, незадовго до мого приїзду втратила свою постійну роботу і була вимушена вдаватися до випадкових заробітків, як правило, у вихідні дні. Однак, у її розкладі на тиждень завжди був один недоторканий пункт – перша половина дня в суботу, яку вона присвячувала безоплатній допомозі шекспірівському театру «Глобус», що був розташований неподалік. Ця леді була висококласним дизайнером інтер'єрів, але вона із задоволенням виконувала роботу, яка, здавалося б, навряд чи могла її цікавити, – спілкувалася із відвідувачами, допомагала їм зорієнтуватися у театральному залі чи музеї, розповідала про історію театру, про життя Шекспіра, про його твори, про можливості благодійної допомоги. Після цих декількох часів її очі завжди світилися щастям – «бути своєю» у театрі – її дитяча мрія...

Для тих, хто хотів би безкоштовно присвячувати свій час суспільно-корисній роботі, але не знає, де і коли необхідні його таланти та здібності, існують спеціальні агенції добровольчої діяльності, звернувшись до яких можна отримати необхідну інформацію. Наприклад, в Лондоні

вони створюються та активно діють в кожному районі городу (бороу). Так, в бороу, в якому я жила, – в бороу Саутворк – протягом 2006 року в цій агенції зареєструвалося 6500 осіб. За статистичними даними, 52 % населення цього бороу займається добровільницькою діяльністю щонайменше раз на рік, а в середньому кожен з резидентів бороу, який займається благодійницькою роботою, присвячує цьому 4 години на тиждень; сукупна праця усіх добровольців бороу Саутворк у 2006 році була оцінена у 26 мільйонів фунтів стерлінгів [376] (приблизно 260 мільйонів гривень).

Для залучення більш широкого кола осіб до роботи у сусідських центрах, мер бороу Саутворк у 2006 році запровадив спеціальні нагороди для добровольців – «Добровільницькі зірки Саутворку» [377]. Метою цих нагород є підвищення престижу добровільницької праці та заохочення резидентів бороу до участі у добровільницькому русі. Зірку отримав кожен з 70 добровольців, які присвятили більше 100 годин роботі протягом року, та ще 7 добровольців були відзначені за видатні заслуги у номінаціях: «Добровільницький менеджер року», «За добровільницьку роботу у галузі спорту», «За добровільницьку роботу у галузі охорони навколишнього середовища», «За добровільницьку роботу у місцевому співтоваристві», «За добровільницьку роботу молоді», «Керівнику добровільницької групи» [377].

Не менш шановною є і традиція добросусідства. Здавалося б, її важко зберегти у сучасному суспільстві, особливо у Лондоні, де ціни на житло такі, що більшість може собі дозволити лише орендувати кімнату або квартиру. Але програму «Сусідські спостерігачі» найбільш активно підтримує та рекламує саме міська рада Великого Лондону. Програма передбачає створення груп сусідських спостерігачів для спостереження за будинками сусідів. Групи сусідських спостерігачів:

- запрошують на свої зустрічі нових резидентів для того, щоб по-знайомити їх із іншими сусідами;
- запрошують на такі зустрічі поліцію – щоб дізнатися більше про можливості попередження нічних крадіжок та про те, про які підозрілі факти та яку підозрілу поведінку слід негайно інформувати поліцію;

– будують мережі довіри між сусідами. Це спрощує стосунки та робить можливим взаємну послугу нагляду за будинком, поки родина на канікулах, та прохання протягом цього часу забирати пошту [378].

Програма успішно діє і в малозабезпечених, і в елітних районах Лондону. Місцева преса часто публікує фотографії знаменитих осіб, які регулярно відвідують зустрічі «Сусідських спостерігачів», – наприклад, Кейт Мосс.

Ще одною вельми актуальною для органів самоорганізації населення на сучасному етапі проблемою є проблема відсутності власних коштів і неможливості їх заробити самостійно, у першу чергу шляхом надання послуг та виконання робіт. На думку дослідників, «органи самоорганізації населення могли б реально здійснювати свої повноваження тільки в тому випадку, якщо б вони мали матеріально-фінансову базу, але на сьогодні територіальні громади не можуть це забезпечити» [379, с. 54].

У 1998 році в часописі «Місьцеве самоврядування» було зазначено, що мешканці Сихівського житлового масиву міста Львів на сході вирішили створити раду самоорганізації. Ця ідея знайшла підтримку у Міжнародному фонді «Відродження», у фонді «Євразія», які виділили 40 тисяч доларів. Кошти пішли на благоустрій масиву (від під'їзду до проїжджої частини), розпоряджалася ними рада самоорганізації [380, с. 15]. У місті Одеса органи самоорганізації населення, поряд із громадськими організаціями, вже декілька років беруть участь у «соціальному замовленні» міської ради, яка на конкурсній основі надає кошти на реалізацію суспільно-корисних для міста проектів.

Проте, такі приклади є нечисленними. Будинкові, вуличні, квартальні тощо комітети в Україні ніколи не займались наданням послуг, виконанням робіт, постачанням товарів (у цьому розділі термін «постачання товарів» надалі буде використовуватися у широкому значенні – у такому випадку під «постачанням товарів» на увазі мається виробництво товарів, виконання робіт, надання послуг; хоча «кожна Неприбуткова організація надає послуги якогось характеру, і тільки деякі з них також виробляють товари» [381, с. 2]; на відміну від його вузького значення – у тако-

му випадку під «постачанням товарів» на увазі мається тільки постачання товарів – окремо від виконання робіт та надання послуг). За часи НЕПу такий досвід існував у союзів житлових кооперативів, які об'єднували як житлово-будівельні, так і житлово-орендні кооперативи. Союзи житлових кооперативів, в тому числі, займалися торговельною діяльністю, яка надавала можливість самому союзу фінансувати свою діяльність, а його членам – отримувати необхідні матеріали для будівництва та ремонту за цінами більш низькими, ніж роздрібні (докладніше дивись у Розділі 1). Але все ж таки, ці союзи були досить віддаленим аналогом органів самоорганізації, як за часом, так і за своєю природою.

У зв'язку з практично повною відсутністю відповідного досвіду, уявляється доцільним спочатку надати право органам самоорганізації отримувати делеговані повноваження, пов'язані із постачанням товарів, і тільки потім, у разі напрацювання позитивного досвіду, включити можливість постачання певних товарів до переліку власних повноважень органів самоорганізації.

При пошуку відповіді на питання «Чи є доцільним делегування органам самоорганізації населення повноважень, пов'язаних із постачанням товарів членам територіального колективу?» також уявляється доцільним використання відповідного досвіду Сполученого Королівства.

На відміну від органів самоорганізації населення в Україні, центри розвитку місцевих співтовариств у Великобританії мають можливість займатися господарською діяльністю, виробляючи товари, виконуючи роботи і надаючи послуги. Проведення такої діяльності фінансується за рахунок залучених ними коштів – адже центри також мають можливість отримувати прибуток від власної діяльності та використовувати усі дозволені способи залучення грошових коштів для своїх потреб. Держава вкрай рідко надає грошову допомогу центрам розвитку місцевих співтовариств напряму, але робить усе можливе для того, щоб заохочувати до цього населення та юридичних осіб. На сучасному етапі для всіх, хто надає центрам фінансову допомогу, законодавство містить істотні податкові пільги. Однак для тих, хто працює у центрах добровольцями, пільги не передбачено – їхня допомога є цілком безкорисливою.

У Сполученому Королівстві найбільш наближеним до виконання органами самоорганізації населення делегованих повноважень з постачання товарів уявляється постачання товарів інститутами добровільницького Неприбуткового сектору за державними контрактами, що отримало назву «контрактна культура». Р. Вілан досить влучно характеризує контрактну культуру, зазначаючи, що цей термін застосовується для позначення «ситуації, коли держава виплачує добровільницьким органам кошти за те, що вони виконують обов'язки, які інакше повинна була б виконувати вона сама» [382, с. 56]. Благодійницькі інститути можуть постачати товари (у широкому значенні), які традиційно постачали інститути публічного сектору, або «дублювати» постачання таких товарів:

- внаслідок їхнього заснування для виконання саме такого постачання;
- внаслідок укладення контракту із відповідним органом публічної влади.

Благодійницькі інститути можуть укладати контракти один з одним, з фізичними та юридичними особами. Але коли мова йде про «контрактну культуру», мають на увазі не усі контракти інститутів добровільницького Неприбуткового сектору, а лише контракти із чітко визначеними ознаками. Так, сторонами контракту повинні бути благодійницький інститут (інститут добровільницького Неприбуткового сектору) та інститут публічного сектору. Контракт між ними завжди укладається у письмовій формі. Предметом контракту є постачання товарів переважно колективного або квазі-колективного споживання. Текст контракту обов'язково повинен містити інформацію про його предмет, строк дії, фінансові взаємовідносини сторін та їхні зобов'язання, а також про санкції, які можна застосовувати до кожної із сторін у разі порушення нею умов контракту. П'єррі зазначають, що виконання контракту може примусити благодійницький інститут діяти за межами мети їхньої діяльності [383, с. 129]. Враховуючи цей факт, на нормативному рівні закріплено, що благодійницькі інститути «можуть займатися тільки тою діяльністю, яка не вступає у протиріччя із цілями, встановленим при їхньому заснуванні. Ця вимога є істотною. Благодійницькі інститути не повинні відхилятися від своїх ці-

лей заради отримання фінансування. Довірчі власники можуть діяти тільки в інтересах цих інститутів та їхніх бенефіціарів» [384].

Дослідники контрактної культури вважають недоцільним вивчати її суто з економічної точки зору – на їхню думку, у такому випадку поза увагою залишається політичне навантаження контрактів. Так, П.6, пропонуючи не розглядати контракти тільки як ринковий механізм, звертається до історії появи контрактної культури і демонструє, що вона виникла як спроба вирішити низку політичних проблем, а саме: неспроможність уряду постачати необхідні товари необхідної якості у необхідній кількості і потребою організувати постачання таких товарів без розширення апарату державних службовців [385, с. 187]. С. Сміт і М. Ліпські доповнюють: «Неприбуткові організації, укладаючи контракт з державою, починають здійснювати вплив на політику контрактів і соціальних послуг. Так як вони мають таку можливість, найкращою характеристикою для них буде не «постачальники товарів», а «гравці у політичному процесі» [386, с. 171].

Істотну частину англомовних джерел з цього питання складають праці економістів. До сфери державного управління відносяться, в першу чергу, монографія С. Сміта і М. Ліпські «Неприбуткові установи для найму: держава благополуччя у підрядну епоху» (1993) та збірник статей під редакцією П.6 «Контрактна культура у наданні публічних послуг: досвід Британії, Європи та США» (1997).

Контрактна культура почала привертати пильну увагу дослідників Сполученого Королівства у 1980-х роках, коли «державна підтримка сектору (добровільницького Неприбуткового сектору. – Н. М.) в Британії значно розширилася. Держава витратила значні кошти, щоб забезпечити соціальне житло, професійну підготовку безробітних» [387, с. 2]. Однак виникнення контрактної культури у Сполученому Королівстві вчені пов'язують із такими подіями:

- у 1833 році уряд почав надавати щорічні гранти школам. Ці гранти становили лише невелику частину прибутку школи (як правило, розмір гранту був 25000 фунтів стерлінгів на рік, тоді як школа витратила за цей же період часу 3000000 фунтів стерлінгів).

гів) [383, с. 56]. Однак, «ця значна спроба державного інвестування... мала на меті не розширення послуг, які надає держава, а розподіл публічних фондів між незалежними університетами та благодійницькими школами» [388, с. 2];

– у 1854 році на законодавчому рівні було закріплено, що держава компенсує витрати благодійницьких інститутів, які утримують школи для НЕПовнолітніх правопорушників та / або для дітей, позбавлених батьківського піклування [384, с. 124–125; 383, с. 56].

Укладання контрактів в рамках контрактної культури розглядається дослідниками як різновид фінансової підтримки інститутами публічного сектору інститутів добровільницького Неприбуткового сектору. Як правило, грошові кошти від інститутів цього сектору надходять або у вигляді грантів (так звана «культура подарунків» [388, с. 4]), або у вигляді платежів відповідно до умов контракту (так звана «контрактна культура»).

Отже, у цьому випадку грант – це передача інститутом публічного сектору грошових коштів інституту добровільницького Неприбуткового сектору без чітко визначеного кінцевого результату у вигляді певної кількості певної якості товарів, робіт, послуг, які останній повинен надати споживачам, а контракт – це передача інститутом публічного сектору грошових коштів інституту добровільницького Неприбуткового сектору для досягнення чітко визначеного кінцевого результату у вигляді певної кількості певної якості товарів, робіт, послуг, які останній повинен надати споживачам. Відмінності між грантом та контрактом у Сполучному Королівстві є суттєвими переважно через різні підходи до оподаткування таких надходжень та тому, що «інститут добровільницького неприбуткового сектору несе юридичну відповідальність за невиконання умов контракту» [388, с. 20].

Вчені відмічають такі тенденції у відносинах між інститутами публічного та добровільницького неприбуткового сектору:

- «гранти стають все більш та більш подібними до контрактів;
- між інститутами добровільницького Неприбуткового сектору зростає конкуренція за державне фінансування» [388, с. 5, 8];
- «благодійницькі установи, які надають послуги у соціальній сфері, тепер... мають менше перспектив отримати грант, проте, підви-

- щилася ймовірність укласти контракт, як правило, з державними органами місцевої влади або місцевого самоврядування» [384, с. 123];
- кількість контрактів збільшується, переважно для того, щоб забезпечити більшу різноманітність потреб;
- у минулому уряд покупав послуги у благодійницьких організацій як доповнення до послуг, що він надавав сам. На сучасному етапі розповсюдженою є така практика: з появою нової або з загостренням існуючої соціальної проблеми (бездомність, ВІЛ тощо) держава допомагає її вирішенню, фінансуючи діяльність відповідних інститутів добровільницького Неприбуткового сектору [387];
- наявність «взаємної залежності уряду та неприбуткових організацій» [387, с. 5, 9, 11], яка виникла, в тому числі, завдяки розквіту контрактної культури.

Естелле Джеймс ставить питання: «Чому держава іноді делегує постачання певних товарів інститутам добровільницького Неприбуткового сектору, а не робить це сама?», маючи на увазі укладання контрактів, і наводить три можливі відповіді на нього:

- 1) якщо є необхідність у диференційованому постачанні товарів (за ознакою мови, релігії тощо), то його легше здійснити, залучивши відповідні інститути добровільницького Неприбуткового сектору;
 - 2) інститутам добровільницького неприбуткового сектору іноді простіше та дешевше, ніж державним органам, отримувати плату за постачання товарів (це стосується тільки постачання товарів індивідуального споживання, в інших випадках з'являється проблема «безквиточника».
- Н. М.);
- 3) собівартість постачання того ж самого товару в інституті добровільницького Неприбуткового сектору може опинитися нижчою, ніж у інституті публічного сектору [389, с. 24].

С. Сміт та М. Ліпські наводять такі аргументи на користь думки Е. Джеймс про те, що інститути публічного сектору у разі необхідності диференційованого постачання товарів часто укладають контракти з інсти-

тутами добровільницького Неприбуткового сектору: «інститути добровільницького Неприбуткового сектору мають тенденцію зосереджуватися на певному колі осіб, яким вони допомагають. Так, якщо інститут публічного сектору та інститут добровільницького Неприбуткового сектору матимуть однакову суму грошових коштів для того, щоб надати допомогу комьюніті, то, як правило, перший надасть перевагу допомогти по трошки багатьом комьюніті, а другий зосередить свою увагу на одній комьюніті» [387, с. 127]. Однак, такий підхід інститутів добровільницького сектору може мати і негативні наслідки: «інститути публічного сектору, надаючи послуги, встановлюють мінімальні стандарти та дотримуються їх. Інститути добровільницького неприбуткового сектору, як правило, зосереджують свою увагу на певній комьюніті... Тому контракти є оптимальним рішенням тільки коли йдеться про надання послуг вузькому колу осіб... Крім того, ...виконуючи контракти, організації зосереджуються на допомозі найбільш вразливим верствам населення, ігноруючи, як правило, середній клас» [390, с. 83, 94].

Але усі наведені вище аргументи пояснюють тільки переваги укладення контрактів для інститутів публічного сектору, не зосереджуючись на тому, чому до надання відповідних послуг залучаються інститути саме добровільницького неприбуткового, а не приватного прибуткового сектору.

Одне з пояснень пропонують прибічники теорії довіри – економічної теорії існування інститутів добровільницького неприбуткового сектору у ринковій економіці. Відповідно до цієї теорії, за наявності можливості вибору споживачі оберуть використовувати товар, який постачає інститут добровільницького неприбуткового, а не приватного прибуткового сектору. На думку автора теорії, Г. Хансманну, інститути добровільницького неприбуткового сектору користуються більшою довірою споживачів тому, що їхньою основною метою не є отримання прибутку.

Проте, таке пояснення вважають переконливим не усі вчені. Так, Р. Штейнберг підвергає сумніву ідеї Г. Хансманну, зазначаючи: «вважається, що інститути добровільницького неприбуткового сектору варті доніри більше, тому що вони не розподіляють отриманий прибуток серед своїх засновників. Але у цьому існує і негативна риса – так як ці інститу-

ти позбавлені пильного контролю засновників, вони можуть функціонувати менш відповідально та ефективно» [391, с. 162]. Аналогічний аргумент висувають С. Сміт та М. Ліпські: «Хтось може довіряти будинку для людей похилого віку, яким управляє неприбуткова організація більше, ніж будинку для людей похилого віку, яким управляє організація, метою якої є отримання прибутку. Але також справедливим буде твердження, що комерційний будинок для людей похилого віку піклується про свою репутацію більше, ніж неприбутковий, а отже – надає більш кваліфіковані послуги» [387, с. 29].

Навіть скептично налаштовані до вищевказаної тези теорії довіри вчені приєднуються, однак, до її іншого положення: потенційні добровольці будуть з більшою ймовірністю віддавати свої гроші та свій час інституту добровільницького Неприбуткового сектору, ніж інституту приватного прибуткового сектору (тобто «ринку» або другого сектору). Адже вони будуть переконані у тому, що їхні зусилля не слугуватимуть збагаченню керівників та власників інституту приватного прибуткового сектору. Отже, у разі НЕПовного фінансування проекту інститутом публічного сектору в інститутів добровільницького Неприбуткового сектору буде більше шансів знайти необхідні ресурси для його реалізації [387, с. 14].

Інші вчені доповнюють ці міркування з приводу того, чому для надання певних послуг інституту публічного сектору укладають контракти з інститутами саме добровільницького неприбуткового сектору, такими ідеями:

- «неприбуткові організації, на відміну від уряду, мають інші цінності. Вони можуть діяти, не беручи до уваги потреби всього суспільства чи думку платників податків. Їм не обов'язково постачати стандартні товари, орієнтуючись на «середньостатистичного» виборця. Вони можуть залучати добровільні пожертви та надихати громадян допомагати їм безкоштовно – що є утрудненим для держави» [387, с. 12];
- «контрактна культура (а отже, і укладення контрактів) дозволяє децентралізувати ті державні програми надання соціальної допомоги, які потребують цього» [387, с. 71];

- «контракти з неприбутковими інститутами також дозволяють, наскільки це є можливим, залучити споживачів до процесу планування надання послуг» [385];
- «такі контракти, крім економічної ефективності, сприяють збільшенню вибору, різноманітності, гнучкості та інноваційності послуг, поглибленню спеціалізації;
- контракти надають можливість часткового контролю за діяльністю інститутів добровільницького неприбуткового сектору;
- інколи інститути публічного сектору залучають інститути добровільницького неприбуткового сектору до надання послуг у тих сферах, де вони самі зазнали невдачі – щоб перекласти відповідальність у разі наступних провалів» [388, с. 4].

Наведені вище аргументи пояснюють переваги укладення контрактів для інститутів публічного сектору. Але у таких контрактах зацікавлені й інститути добровільницького неприбуткового сектору. Наявність контракту, як правило, гарантує їм:

- стабільний фінансовий стан на відповідний період та значні фінансові надходження: «добровільницькі установи, які залучені до контрактної культури, розпоряджуються ресурсами такого обсягу, про який їхні засновники і не мріяли» [383, с. 75];
- можливість організаційного росту: «ті добровільницькі організації, які не мають укладених контрактів з інститутами публічного сектору, як правило, є меншими за розміром, ніж ті, що такі контракти мають» [392, с. 20];
- можливість «збільшити обсяг роботи та, відповідно, допомогти більшій кількості людей» [393, с. 63]. Крім того, «з введенням контрактного режиму збільшилось число послуг, які надаються Неприбутковими організаціями, вони стали більш різноманітними» [387, с. 144];
- допомогу у модернізації організації внутрішнього управління та роботи з добровольцями: «перехід до контрактів був важким для багатьох організацій. У той же час вони відзначають, що це стало каталізатором проведення покращань у управлінні та впровадженні

використання певних аспектів менеджменту» [393, с. 35]. Додатково, отримані за контрактом грошові кошти надають можливість найняти більшу кількість більш кваліфікованого персоналу.

Наявність в інституту добровільницького Неприбуткового сектору укладеного контракту є фактором, який викликає як позитивну, так і негативну реакцію інших потенційних спонсорів. Перевага полягає в тому, що вони розглядаються як такі, що варті довіри та як такі, що постачають товари на досить високому професійному рівні. Крім того, у деяких випадках «тільки коштів спонсору (спонсорів), без «контрактних» коштів може бути недостатньо для реалізації певного проекту (і тому спонсори їх не надають взагалі)» [392, с. 164–165]. Але деякі інститути добровільницького Неприбуткового сектору, «уклавши контракти, загубили деяких спонсорів» [394, с. 64]. Основною причиною, на думку Р. Штейнберга, є те, що «наявність контракту робить інститут добровільницького Неприбуткового сектору менш привабливим для потенційних спонсорів – адже цей інститут вже є бюрократизованим та таким, який дещо змінив свою місію» [392, с. 164–165].

Однак, характеризуючи недоліки контрактної культури, дослідники частіше зосереджуються на інших проблемах:

1) контрактна культура змінює не тільки окремі інститути добровільницького Неприбуткового сектору, але й саму природу сектору в цілому. Вчені констатують, що «законодавчо визначені права та обов'язки замінили традиційний дух добровільницької діяльності» [394, с. 2]. Виражаючи своє негативне ставлення, автори використовують дуже мальовничі епітети. Так, Р. Вілан назвав свою монографію, в якій йдеться переважно про контрактну культуру, «Корозія благодійницьких інститутів: від морального відродження до контрактної культури» [383]. Д. Батслір та Р. Патон характеризують контрактну культуру як «дракона, який руйнує традиційні цінності добровільницького сектору» [395, с. 48];

2) контрактна культура різко підвищує рівень залежності інститутів добровільницького Неприбуткового сектору від інститутів публічного сектору. С. Сміт і М. Ліпські справедливо зазначають, що «держави купує певну частину послуг Неприбуткової організації, але її вплив на

діяльність організації є не частковим, а повним – адже він стосується всієї роботи організації (управління, вимог до персоналу, контролю за виконанням контракту тощо)» [387, с. 6]. Ставлення дослідників до цього факту також є різко негативним, що знаходить своє відображення у критиці, яка висловлюється досить експресивно. Так, у монографії Д. Морріз один із розділів навіть має назву «Контрактна культура – культура залежності?» [384, с. 126]. Л. Рассел і Д. Скотт, розглядаючи природу інститутів добровільницького Неприбуткового сектору, ставлять запитання: «Добровільні чи квазі-публічні інститути?» [393], а М. Кнапп, Є. Робертсон та С. Томасон стверджують, що деякі організації є настільки залежними від підтримки органів публічної влади, що їх навряд чи взагалі можна вважати добровільницькими.

Прогнозуючи можливі наслідки, С. Осборн зазначає: «Існує ймовірність, що при подальшому розвитку контрактної культури добровільницький сектор поділиться на сегменти. Адже тільки незначна кількість добровільницьких організацій займається виключно виробництвом товарів, виконанням робіт, наданням послуг. Інші поєднують цю функцію із іншими функціями. Але, виконуючи крупний контракт, дуже важко займатися, наприклад, правозахисною діяльністю» [389, с. 42–43]. Слід, однак, відзначити, що на рівень політичної активності інституту добровільницького Неприбуткового сектору так само сильно, як і контракти, впливають державні гранти.

ВИСНОВКИ

Наприкінці XIX – на початку XX століть органів, аналогічним сучасним органам самоорганізації населення, в містах на території сучасної України ще не існує. Вчені тільки пропонують самоорганізацію населення як один з засобів покращання ситуації, що склалася внаслідок суворой житлової кризи у великих населених пунктах. Самоорганізація населення за місцем проживання в містах іде у двох напрямках:

- по-перше, виникають різноманітні будівні товариства, артілі – за підтримки уряду, як спроба покращити житлове становище незахищених верств населення. Держава регулює їхню діяльність, встановлюючи правове положення таких утворень та реєструючи їхні статутні документи;
- по-друге, ще до встановлення радянської влади на більшості території сучасної України, у 1917 році, виникають перші домові комітети – стихійно, за ініціативою мешканців будинків, для охорони свого майна та для захисту своїх житлових прав.

Розглядаючи історичні особливості функціонування історичних аналогів домових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів тощо у містах на території сучасної України, є доцільним виділяти три періоди:

- перший період, з 1917 по 1937 роки – етап виникнення та становлення історичних аналогів органів самоорганізації населення у містах;
- другий період, з 1937 по 1990 роки – етап існування історичних аналогів органів самоорганізації населення (в тому числі у містах) як органів громадської самодіяльності;
- третій період, з 1990 року до наступного часу – етап існування органів самоорганізації населення (в тому числі у містах) як елементу системи місцевого самоврядування.

Майже весь третій етап припадає на період після проголошення незалежності України, а перші два етапи у сукупності майже збігаються

з періодом радянської влади та існування УРСР у складі СРСР. При розгляді домових, вуличних, квартальних тощо комітетів за часів радянської влади було визначено кілька факторів, які чітко просліджувалися протягом усього періоду їхнього існування:

- держава в особі своїх органів зверталась до органів самоорганізації населення у кризових випадках, причому кризи були настільки глибокими, що ресурсів держави, в першу чергу матеріальних, для виходу з них було недостатньо. Тому домові, вуличні тощо комітети не були органами «самоорганізації» у сучасному розумінні – тобто, їхнє створення найчастіше прямо чи опосередковано ініціювала держава, в першу чергу через місцеві ради та їхні виконавчі комітети;
- домові, вуличні тощо комітети (в тому числі у містах) діяли під керівництвом та знаходились під істотним контролем органів державної влади. Органами, які переважно «опікували» ці комітети, були місцеві ради депутатів трудящих та їхні виконавчі комітети;
- проблеми, здолати які допомагали органи самоорганізації населення, завжди були пов'язані із утриманням житла у належному стані та з питаннями благоустрою. В залежності від історичного періоду «підключалися» і інші завдання – наприклад, ліквідація неписьменності у періоди НЕПу і індустріалізації, відбудова країни після Великої Вітчизняної Війни.

Протягом першого періоду домові, вуличні, квартальні, дільничні тощо комітети з'являються як такі. Згадки про них починають зустрічатися у нормативно-правових актах державних органів, але переважно в актах локального характеру. Положення чи Закону, який би регулював їхній статус на рівні держави та / або суб'єкта федерації, ще не існує. Що ж до регулювання за допомогою відповідних нормативно-правових актів локального характеру, то його можна охарактеризувати як хаотичне з огляду на те, що питання щодо громадської чи державної природи вуличних, домових тощо комітетів, яке є дискусійним і досі, було особливо нагальним у період виникнення цих комітетів.

Перший період, період виникнення та становлення органів самоорганізації населення у містах, охоплює 1917–1937 роки, а отже – декілька етапів державного розвитку. Перший, найбільш короткий етап, етап так званого воєнного комунізму, настав одразу після проголошення в Україні радянської влади у 1918 році і тривав до закінчення громадянської війни та початку втілення у життя основних положень нової економічної політики (НЕПу). Положення, що стосувалися нової економічної політики, було проголошено 9 серпня 1921 року. Вона тривала до весни 1927 року, коли було проголошено зміну курсу на індустріалізацію. З 1921 по 1927 роки бурхливий розвиток економіки обумовив високий рівень соціальної активності, що знайшло свій прояв і в досягненнях у сфері народного господарства, і в активізації самоорганізації населення, в тому числі, за місцем проживання. Третій історичний етап охоплює індустріалізацію, яка тривала з весни 1927 року до початку Великої Вітчизняної війни 22 червня 1941 року. Цей етап увійшов до складу першого періоду розвитку органів самоорганізації населення не повністю тому, що у 1936–1937 роках спостерігалось різке зниження інтересу держави до цих органів і, як наслідок – їхній заНЕПад.

Протягом НЕПу увагу органів самоорганізації населення направляли на житлове будівництво та заохочували капітальний ремонт житла, протягом індустріалізації – зусиллями членів цих органів намагалися покращити ситуацію із благоустроєм. Тому цілком логічним є той факт, що під час проведення в державі нової економічної політики із прообразів сучасних органів самоорганізації населення функціонували тільки домові комітети, і те виключно тому, що масовий кооперативний рух, в тому числі у сфері будівництва та утримання житлових будинків, відповідав основним напрямкам НЕПу. З переходом до індустріалізації від кооперації, в тому числі житлово-будівельної та житлово-орендної, майже відмовилися, а отже, і домових комітетів майже не залишилося. Під час індустріалізації проблеми із житлом та благоустроєм також вирішувалися за допомогою широких мас трудящих, але шляхом їхнього залучення не до житлових кооперативів та домових комітетів, а до вуличних, квартальних тощо комітетів, перші з яких виникають у 1933 році в Горлівці.

Період з 1933 по 1937 роки характеризується бурхливим розвитком вуличних, дільничних, квартальних комітетів; домові комітети залишаються дещо у тіні. Розвиток супроводжується спробами нормативного врегулювання діяльності цих комітетів, але відсутність відповідних зусиль з боку органів державної влади на рівні держави та радянських республік – суб'єктів федерації – призводить до того, що регулювання здійснюється за допомогою локальних актів місцевих рад, переважно обласних та міських, а іноді і їхніх виконавчих комітетів. Це обумовлює наявність різномірних підходів до питань створення, реєстрації, компетенції тощо історичних аналогів органів місцевого самоврядування. У 1937 році зусилля партії і уряду звертаються на стаханівський рух, тому розвиток вуличних, квартальних тощо комітетів дещо гальмується.

Другий період існування історичних аналогів органів самоорганізації населення – період їхнього існування як громадських організації (1938–1990 роки) – починається із стагнації. З 1938 року домовим, вуличним тощо комітетам увага майже не приділялася. Необхідність в їхній допомозі виникла водночас із загостренням житлових проблем та проблем благоустрою у післявоєнні роки. Враховуючи недоліки, виявлені протягом попереднього періоду, відбулося нормативне оформлення діяльності домових, вуличних тощо комітетів на рівні суб'єктів федерації. В УРСР Постановою Ради Міністрів УРСР від 26 лютого 1949 року № 432 було затверджено Положення «Про комісії сприяння зберіганню житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях у містах і населених пунктах міського типа УРСР». Комісії сприяння були аналогами сучасних вуличних та квартальних комітетів у містах, що ж до статусу домових комітетів, то його на рівні держави та / або суб'єктів федерації досі не було врегульовано.

Наступним нормативним актом республіканського рівня, який стосувався історичних аналогів органів самоорганізації населення, було Положення «Про громадській домовий комітет у державному житловому фонді Української РСР», затверджене Держпланом Ради Міністрів УРСР разом із Українською республіканською Радою професійних спілок 20 квітня 1960 року. Відповідно до його норм, комісії сприяння зберіганню

житлового фонду і покращанню житлового господарства місцевих Рад депутатів трудящих при домоуправліннях було перейменовано у громадські домові комітети, отже, за своєю сутністю вони залишилися аналогами сучасних вуличних та квартальних комітетів.

Назву (але не сутність) цих органів було ще раз змінено Положенням «Про домовий комітет у державному житловому фонді», яке було затверджено спільною постановою Ради Міністрів УРСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок 12 листопада 1968 року. Це Положення було більш детальним, особливо у відношенні обрання персонального складу домових комітетів та їхніх голів і організації роботи комітетів. Крім того, було переглянуто і доповнено перелік прав комітетів.

З метою нормативного врегулювання правового становища комітетів інших видів, 17 жовтня 1975 року Указом Президії Верховної Ради Української РСР було затверджено Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР, яке діяло зі змінами та доповненнями 1981 року, до кінця цього періоду існування історичних аналогів органів самоорганізації населення.

Отже, протягом другого періоду на республіканському рівні було врегульовано правове положення усіх історичних аналогів органів самоорганізації населення, а згадки про них як про органи громадської самодіяльності з'явилися у Конституції СРСР 1977 року, у Конституції УРСР 1978 року, в Житловому кодексі УРСР 1983 року, в деяких інших актах республіканського та державного рівня. Як і протягом попереднього періоду, значну роль в регулюванні створення і функціонування домових, вуличних тощо комітетів відігравали локальні нормативні акти, а місцеві Ради народних депутатів та їхні органи здійснювали пильний контроль за діяльністю таких комітетів.

Третій період існування органів самоорганізації населення – сучасний період їхнього існування в якості елементу системи місцевого самоврядування – почався 7 грудня 1990 року із прийняттям Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Саме цей нормативний акт вперше на державному рівні назвав домові, вуличні тощо комітети не органами громадської самодіяльності, а органами системи місцевого самоврядування.

Проте, про правове положення комітетів у цьому Законі, навіть після викладення його у новій редакції 26 березня 1992 року, майже не йшлося. На території України, як і раніше, діяло Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 року, із змінами і доповненнями, затвердженими Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 року.

Розгляд чинних нормативно-правових актів органів державної влади України, які містять норми, що стосуються органів самоорганізації населення, дозволяє згрупувати ці акти в залежності від того, чи вони були прийняті до прийняття Конституції 1996 року, чи після. До першої групи відносяться Закон України від 7 лютого 1991 року «Про власність», Закон України від 3 липня 1991 року «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», Закон України від 16 червня 1992 року «Про об'єднання громадян» та Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року. Другу групу, поряд із Конституцією 1996 року, формують Закон України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року, Постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 03 грудня 1997 року «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» і, звісно, Закон України від 11 липня 2001 року «Про органи самоорганізації населення».

На сучасному етапі триває реформування діяльності органів самоорганізації населення. При його здійсненні уявляється доцільним використання зарубіжного досвіду. На думку автора, однією з найцікавіших у цьому відношенні країн є Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії. У цій державі немає повних аналогів органів самоорганізації населення, але найбільш подібними до них є центри розвитку місцевих співтовариств (community centres).

За статусом вони не відрізняються від інших організацій добровільного Неприбуткового (третього) сектору, – не існує ані спеціального закону про них, ані особливого порядку їхнього створення і державної реєстрації, ані спеціальних податкових чи інших пільг. Засновники центрів місцевих співтовариств, як правило, реєструють центр як благодійницьких інститут та обирають організаційно-правову форму трасту для отримання численних пільг і переваг, що надаються чинним законодавством. Такий підхід з боку державних органів може здатися нелогічним, але він має ряд переваг – адже для центрів розвитку місцевих співтовариств використовуються закони, що вже випробувані протягом довгих років стосовно інших інститутів. Завдяки цьому центри розвитку співтовариств ефективно функціонують, в першу чергу укріплюючи соціальні зв'язки між членами територіальних колективів та надаючи необхідні їм послуги.

Так як в Україні перспективним уявляється надання органам самоорганізації населення права виконувати роботи, постачати товари і надавати послуги, у Розділі 3 також розглянуто контрактну культуру у тому вигляді, у якому вона існує у Сполученому Королівстві. Контрактна культура – це постачання товарів (у широкому розумінні) інститутами добровільницького Неприбуткового сектору відповідно до умов особих контрактів, укладених із інститутами публічного сектору. До основних переваг контрактної культури для інститутів добровільницького Неприбуткового сектору в Сполученому Королівстві належать фінансова стабільність, організаційний ріст, прогресивні зміни в організації управління та праці всередині інституту. До основних переваг контрактної культури для інститутів публічного сектору відносяться менша вартість та вища якість товарів; можливість не збільшувати власний апарат, водночас надаючи більше необхідних товарів; можливість диференційованого постачання товарів; можливість контролю інститутів добровільницького Неприбуткового сектору.

Контрактна культура у Сполученому Королівстві має багато недоліків, які відмічають інститути обох секторів. Для того, щоб позбавитись цих недоліків, інститути добровільницького Неприбуткового сектору переглядають свої цілі та способи їхньої реалізації, використовують

**Органи самоорганізації населення:
минуле, сучасне, перспективи**

досвід інститутів приватного прибуткового сектору та об'єднуються для захисту своїх інтересів. У свою чергу, інститути публічного сектору намагаються забезпечити незалежність інститутів добровільницького Неприбуткового сектору завдяки відповідним нормам законодавства, за дотриманням яких слідує Комісія з питань благодійництва в Англії та Уельсі.

Література

1. Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року // *Голос України*. – 1998. – 28 лип.
2. Чугунов С. Уличные комитеты. Опыт работ уличных комитетов городов Московской области. – М.: Московский рабочий, 1935. – 31 с.
3. Антипин Г. А., Михалкевич В. Н. Уличные комитеты в городе и на селе. – М.: Московский рабочий, 1960. – 39 с.
4. Литовкин В. Н., Балезин В. П. Общественные домовые комитеты. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. – 52 с.
5. Зерняк А., Чигир В., Фалович С. Общественные домовые комитеты (опыт работы). – Минск: б/и, 1963. – 32 с.
6. Габричидзе Б. Н., Конев А. К. Уличные (квартальные) комитеты. – М.: Издательство «Юридическая литература», 1965. – 71 с.
7. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: Дис. ..канд.юр.наук: 12.00.02. – Одеса, 2004. – 265 с.
8. Орловский А. С. Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации. – Одесса: Хоббит, 2004. – 132 с.
9. Орловский А. С. Создание, организация работы и ликвидация органов самоорганизации населения в городе Одессе. Методические рекомендации (2 – е изд., дополненное и измененное). – Одесса: ХОББИТ – ПЛЮС, 2006. – 180 с.
10. Крупник А. С., Орловский А. С. Делопроизводство в органах самоорганизации населения: сборник правил и типовых форм. – Одесса: б/и, 2004. – 96 с.
11. Крупник А. С., Орловский А. С. Делегирование полномочий органам самоорганизации населения. Сборник нормативных материалов и методические рекомендации. – Одесса: Хоббит, 2005. – 60 с.
12. Брудный В. И., Крупник А. С., Орловский А. С. Методика отбора органов самоорганизации населения для делегирования им Одесским городским советом части собственных полномочий, финансов и имущества. – Одесса: Хоббит, 2005. – 40 с.

13. Лаптева Л. Плоха та реформа, которая не опирается на традиции // Муниципальная власть. – 2002. – № 4. – С. 104–113.
14. Замотаев А., Уриханян А. До барина осталось 12 верст // Муниципальная власть. – 2005. – № 1. – С. 35–37.
15. Говоренкова Т., Савин Д., Чуев А. «Pro» et «contra» // Муниципальная власть. – 2002. – № 1. – С. 67–71.
16. Булгаков В. Домашние хозяйки // Власть Советов. – 1936. – № 20. – С. 22–24.
17. Варичева Е. Г. Формирование коммуналистских связей по месту жительства. Экскурс в недалекое прошлое // Формирование системы коммуналистских связей граждан по месту жительства как одного из механизмов социальной и правовой защиты в условиях переходного кризисного общества. Сб.Ст. /Глав.ред. Голубович И. В. – Одесса: Друк, 2000. – С. 43–50.
18. Гольсмит И. Квартирный вопро с. – «Знание», 1872. – С. 232–254. Цит.за: Святловский В. В. Жилищный вопрос с экономической точки зрения. – Вып. 4. Жилищный вопрос в России (Очерк жилищных условий). – СПб: Типография Министерства Путей Сообщения, 1902. – с. XIV.
19. Доклад В. В. Святловского 2 – му Московскому Гигиеническому Обществу 20 янв. 1895 г. «Постановка квартирного вопроса на Западе и новейшие по нему исследования» // Святловский В. В. Жилищный вопрос с экономической точки зрения. – Вып. V. Жилищный вопрос в России (Приложение: уставы, доклады, программы, библиографический указатель и пр.). – СПб: Типография Министерства Путей Сообщения, 1902. – С. 123–182.
20. Святловский В. В. Жилищный вопрос с экономической точки зрения. – Вып. 4. Жилищный вопрос в России (Очерк жилищных условий). – СПб: Типография Министерства Путей Сообщения, 1902. – 334 с.
21. Устав Товарищества устройства и улучшения жилищ для нуждающегося трудящегося населения: Утверждено Государем Императором 28 июня 1902 года // Диканский М. Г. Квартирный вопрос и социальные опыты его решения. – М.: Типография А. П. Поплавского, 1912. – С. 230–238.
22. Устав Киевской артели рабочих, мастеровых и служащих для приобретения жилищ и взаимного воспособления: Утверждено 12 дека-

бря 1899 года Министром Финансов Статс – Секретарем Витте // Святловский В. В. Жилищный вопрос с экономической точки зрения. – Вып. V. Жилищный вопрос в России (Приложение: уставы, доклады, программы, библиографический указатель и пр.). – СПб: Типография Министерства Путей Сообщения, 1902. – С. 34–57.

23. Святловский В. В. Жилище фабричного рабочего в Малороссии и в Привислянском крае. – Чернигов: Типография Губернского Правления, 1889. – 38 с.

24. Договор одиннадцати городов // Правда. – 1934. – 13 октября. – С. 1,3.

25. Диканский М. Г. Квартирный вопрос и социальные опыты его решения. – М.: Типография А. П. Поплавского, 1912. – 252 с.

26. Говоренкова Т., Савин Д. Жилкомхоз времен НЭПа // Муниципальная власть. – 2001. – № 5. – С. 106–111.

27. Попов (Сибиряк) Н. Ф. Жилищное дело в Москве. – М.: Издание Московского Совета Р. К. и К. Д., 1924. – 48 с.

28. Шомина Е. С. Городские общественные движения на разных фазах развития гражданского общества (сравнительный анализ жилищного движения в России и за рубежом): Дис. ...доктора полит.наук: 23.00.02 / Институт сравнительной политологии РАН. – Москва, 2001. – 385 с.

29. Органы общественной самодеятельности как форма социалистической демократии. Опыт СССР и ГДР. – М.: Наука, 1988. – 240 с.

30. Кунявский М. Б. Домовые комитеты в постсоветской Одессе: социальный контекст, коммуналистские традиции и коммуналистские ориентации // Формирование системы коммуналистских связей граждан по месту житлаьства как одного из механизмов социальной и правовой защиты в условиях переходного кризисного общества. Сб.Ст. / Глав.ред. Голубович И. В. – Одесса: Друк, 2000. – С. 43–50.

31. Цукерман А. Дом, в котором мы живем. – Сыктывкар, Коми Книжное Издательство, 1964. – 52 с.

32. Про військову політику на Україні: Деклярація Всеукраїнського Револуційного Комітету, оголошена 22 січня 1920 року // Збірник Узако-нень та Розпоряджень Всеукраїнського Револуційного Комітету. – Час-тина 1 (26-го грудня 1919–10-го лютого 1920 року). – Ст. 6.

33. Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства (1917–1920 гг.). – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. – 304 с.

34. Декрет Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины б/даты (1919 год) «Об организации власти на местах» // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1919. – № 1. – Ст. 3.

35. Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР: Всеукраїнський Революційний Комітет, звернення оголошено 27 січня 1920 року // Збірник Указонень та Роспоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету. – Частина 1 (26-го грудня 1919–10-го лютого 1920 року). – Ст. 7.

36. Союзный Рабоче-Крестьянский договор между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Украинской Социалистической Советской Республикой // Сборник Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1921. – № 1. – Ст. 13.

37. Про порядок оголошення (опублікування – Н. М.) законодавчих актів: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 7 березня 1923 року // Збірник Указонень та Роспоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1923. – Відділ перший. – Ч. 8. – Арт. 134.

38. Про порядок надання чинності загальносоюзному законодавству на території УСРР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету УСРР від 22 серпня 1923 року // Збірник Указонень та Роспоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – 1923. – Відділ перший. – Ч. 32. – Арт. 470.

39. Постановление Совета Народных Комиссаров Украины б/даты (опубликовано 2 марта 1919 года) «О воспреещении въезда в г.Харьков» // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1919. – № 4. – Ст. 238.

40. Про нотаріальні функції: Постанова Ради Народних Комісарів УСРР від 16 квітня 1921 року // Збірник Законів і Роспоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1921. – Ч. 6. – Ст. 190.

41. До всіх повстанців та партизанів України: Всеукраїнський Революційний Комітет, звернення оголошено 10 січня 1920 року // Збірник

Узаконень та Роспоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету. – Частина 1 (26-го грудня 1919–10-го лютого 1920 року). – Ст. 2.

42. Об организации городских Советов Рабочих и Красноармейских Депутатов: Циркулярное Постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 8 февраля 1921 года // Сборник Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1921. – № 11. – Ст. 71.

43. Всем Губернским, Городским и Уездным Исполнительным Комитетам: Циркулярное Письмо о работе городских Советов от 10 марта 1921 года // Сборник Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1921. – № 11. – Ст. 71.

44. Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах: Декрет Президиума ВЦИК от 20 августа 1918 года // Попов (Сибиряк) Н. Ф. Жилищное дело в Москве. – М.: Издание Московского Совета Р. К. и К. Д., 1924. – С. 41–43.

45. Белоусов Б. Борьба за культуру жилища и новый быт // Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). – М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. – С. 9–32.

46. Комаров Н. Н. Жилищное хозяйство и благоустройство городов СССР // Плановое хозяйство. – 1933. – № 4. – С. 70–73.

47. О Московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР: Постановление Пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 года // КПСС о работе советов. Сборник документов. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1959. – С. 303–36.

48. Про комісії по поліпшенню побуту робітників: Статут Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 27 березня 1921 року // Збір Законів і Роспоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1921. – Ч. 5. – Ст. 144.

49. Морозов Б. М. Советы в период гражданской войны и интервенции (1918–1920 годы) // Советы депутатов трудящихся. – 1958. – № 11. – С. 85–8.

50. О проведении в жизнь начал новой экономической политики Декрет Совета Народных Комиссаров от 9 августа 1921 года // Реше

ния партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Том 1. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – С. 244–248.

51. Об укреплении и новых задачах партии: Резолюция XI съезда РКП(б) от 2 апреля 1922 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Том 1. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – С. 309–312.

52. О партстроительстве. Партия в условиях НЭПа: Резолюция XIII партийной конференции, подтвержденная XIII съездом РКП(б) от 31 мая 1924 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Том 1. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – С. 433–435.

53. Алмазов (Малевич) С. Л., Веселовский Б. Б. Настольный справочник домоуправлений. – М.: Издательство Московского управления недвижимым имуществом (МУНИ), 1926. – 322 с.

54. Власенко С. Жилищное и коммунальное строительство // Советское строительство. – 1936. – № 6. – С. 27–35.

55. О сокращении распределительских функций жилищных органов: Циркуляр НКВД РСФСР от 25 марта 1926 года № 109 // Шейнис Д. И. Жилищное законодательство. Сборник декретов, распоряжений и инструкций с комментариями. – М.: Издательство Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР, 1926. – С. 61–62.

56. Рабочая жилищно-строительная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных постановлений). – М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. – 136 с.

57. Леплевский Г. Очередные вопросы жилищного строительства // Советское строительство. – 1925. – № II – III. – С. 27–45.

58. Про промисловість: Постановова VII Всеукраїнського З'їзду Рад від 14 грудня 1922 року // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – Дополнительный сборник за 1922 год. – Ст. 4.

59. О хозяйственном положении и хозяйственной политике: Резолюция Пленума ЦК ВКП(б), апрель 1926 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Том 1. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – С. 514–523.

60. О хозяйственном положении страны и задачах партии: Резолюция XV Конференции ВКП(б) от 3 ноября 1926 года (извлечение) // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Том 1. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – С. 538–553.

61. Про розподіл житлових приміщень у м. Харкові Вищою Житловою Комісією при Всеукраїнському Центральному Виконавчому Комітеті: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів УСРР від 27 жовтня 1926 року // Збірник У законень та Роспоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1926. – Ч. 65. – Арт. 434.

62. Про ліквідацію Вищою Житлової Комісії при Всеукраїнському Центральному Виконавчому Комітеті: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 4 січня 1928 року // Збірник У законень та Роспоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1928. – Ч. 1. – Арт. 7.

63. Шейнис Д. Жилищно-арендная кооперация и коммунальное хозяйство // Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). – М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. – С. 105–111.

64. Про передачу до розпорядження органів комунального господарства конфіскованих, безспадщинних і безгосподарних будівель у містах і містечках: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 19 грудня 1923 року // Збірник У законень та Роспоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1923. – Відділ перший. – Ч. 43. – Арт. 553.

65. Жилищный закон от 1 ноября 1921 года // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1921. – № 22. – Ст. 641.

66. Об организации Отдела Внутренних Дел: Декрет Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины б/даты // Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче – Крестьянского Правительства Украины. – 1919. – Ч. 1. – Арт. 2.

67. Положення про управління комунальним господарством: Постанова Ради Народний Комісарів УСРР від 12 липня 1922 року // Збір-

ник Узакошень та Розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1922. – Ч. 30. – Арт. 470.

68. Положення про Народний Комісаріят Внутрішніх Справ: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 20 вересня 1924 року // Збірник Узакошень та Розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1924. – Ч. 37–38. – Арт. 245.

69. Про затвердження Положення про Відділ комунального господарства Народного Комісаріату Внутрішніх Справ УСРР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 25 серпня 1926 року // Збірник Узакошень та Розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1926. – Ч. 52. – Арт. 346.

70. Жилищный закон от 1 ноября 1921 года // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1921. – № 22. – Ст. 641.

71. Про подання Управліннями будинків відомостей до фінансових органів про проваджувані в їхніх будинках промисли: Постанова Ради Народних Комісарів УСРР від 30 січня 1923 року // Збірник Узакошень та Розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1923. – Відділ перший. – Ч. 4. – Арт. 82.

72. Рысс Ц. Отличительные черты жилищно – арендного кооператива и как его организовать // Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). – М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. – С. 38–61.

73. Про комірне (квартирову плату) й заходи до врегулювання користування житлом у містах і селищах міського типу: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів УСРР від 29 лютого 1928 року // Збірник Узакошень та Розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1928. – Відділ перший. – Ч. 4. – Арт. 54.

74. Жилищный закон от 1 ноября 1921 года // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1921. – № 22. – Ст. 641.

75. Про реєстрацію мешкальних кооперативів в Губерніальних Кооперативних Комітетах: Постанова Головного Кооперативного Комітету

УСРР від 22 серпня 1923 року // Збірник У законень та Роспоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1923. – Відділ перший. – Ч. 18. – Арт. 84.

76. Положення про житлово-споживчу кооперацію: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів УСРР від 26 березня 1924 року // Збірник У законень та Роспоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1924. – Відділ перший. – Ч. 8. – Арт. 76.

77. Островский В. В. Теория и практика жилищной кооперации. – М.: Вопросы труда, 1926. – 192 с.

78. Про зміну Арт. 7 Постанови «Про заохочення до житлового будівництва» і Арт. 7 Цивільного Кодексу УСРР» від 8 червня 1927 року // Збірник У законень та Роспоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1927. – Відділ перший. – Ч. 25. – Арт. 124.

79. С. Е. Рабочая жилищно-строительная кооперация и местные советы // Советское строительство. – 1932. – № 7. – С. 67–72.

80. О льготных условиях допущения иностранного капитала к производству строительных работ на территории Союза ССР: Постановление СНК Союза ССР от 25 мая 1926 года // Шейнис Д. И. Жилищное законодательство. Сборник декретов, распоряжений и инструкций с комментариями. – М.: Издательство Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР, 1926. – С. 13–14.

81. Про стан і перспективи промисловості: Постанова IX – го Всеукраїнського З'їзду Рад від 10 травня 1925 року // Збірник У законень та Роспоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1925. – Відділ перший. – Ч. 47. – Арт. 302.

82. На звітну доповідь Уряду УСРР: Резолюція X Всеукраїнського З'їзду Рад від 13 квітня 1927 року // Збірник У законень та Роспоряджень Робітниче-Селянського Уряду України. – 1927. – Відділ перший. – Ч. 17. – Арт. 91.

83. Про обов'язки Народного Комісаріату Праці УСРР за здійснення політики в царині будівництва робітничих житла: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР від 24 листопада 1928 року // Збірник У законень та Роспоряджень

джен Робітничо-Селянського Уряду України. – 1929. – Відділ перший. – Ч. 1. – Арт. 4.

84. Нормальный Устав Жилищного Т-ва: утвержден Президиумом Моссовета 10 марта 1924 года // Алмазов (Малевиц) С. Л., Веселовский Б. Б. Настольный справочник домоуправлений. – М.: Издательство Московского управления недвижимым имуществом (МУНИ), 1926. – С. 8–15.

85. Юнгганс Э. Права и обязанности органов управления жилищно – арендных кооперативных товариществ // Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). – М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. – С. 67–72.

86. А. Р. Доходы и расходы жилищно-арендных товариществ // Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). – М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. – С. 112–117.

87. Лісниченко Т. М. Організаційно-правові питання управління житловими фондами. – К.: Наукова думка, 1977. – 196 с.

88. Байков В. Женщина в жилтовариществе // Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). – М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. – С. 33–37.

89. Ларин Ю. Предисловие // Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). – М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. – С. 3–8.

90. Антонов В. Об'единение жилищно – арендных кооперативов в союзы // Жилищно-арендная кооперация (Сборник статей, практических указаний и официальных материалов). – М.: Издательство «Вопросы труда», 1925. – С. 102–105.

91. Белянкин М. Городское хозяйство УССР на пороге 1932 года / / За социалистическую реконструкцию городов (СОРЕГОР). – 1932. – № 1. – С. 70–71, 74.

92. Реконструкция Харькова // За социалистическую реконструкцию городов (СОРЕГОР). – 1932. – № 2. – С. 62.

93. Федотов К. Виконати програму житло – комунального будівництва // Радянська Україна. – 1934. – № 2. – С. 37–42.

94. О жилищной политике: Постановление ЦИК и СНК СССР от 4 января 1928 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Том 1. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – С. 696–703.

95. По отчету правительства Союза ССР (Извлечение): Постановление VI съезда Советов СССР от 12 марта 1931 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – Т.2. – С. 276–279.

96. О Московском городском хозяйстве и о развитии городского хозяйства СССР: Резолюция Пленума ЦК ВКП(б) от 15 июня 1931 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – Т.2. – С. 320–333.

97. Перчик Л. Город и городское хозяйство на новом этапе // Большевик. – 1931. – № 14. – С. 36–47.

98. Теттенборк З. Задачи городского строительства в 1935 г. // Советское строительство. – 1935. – № 5. – С. 58–64.

99. Об улучшении работы органов коммунального хозяйства и городских советов по жилищно-коммунальному строительству (Центральным исполнительным комитетам союзных республик) // Социалистический город. – 1936. – № 3. – С. 30.

100. Герус Л. Реконструкция городского хозяйства // Городской совет. Сборник статей. – М.: Издательство «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. – С. 27–60.

101. По отчету правительства Союза ССР: Постановление VI съезда Советов СССР от 12 марта 1931 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Том 2. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – С. 276–279.

102. Об улучшении жилищного строительства: Постановление Совета народных комиссаров СССР от 23 апреля 1934 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Том 2. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – С. 471–473.

103. Енукидзе А. С. XVII Съезд ВКП(б) и задачи перестройки работы советов // Большевик. – 1934. – № 7. – С. 7–20.

104. Зайцев П. Проверка выполнения решений партии о городском хозяйстве // Советское строительство. – 1932. – № 1. – С. 1–7.

105. Сулимов Д. На борьбу за план коммунального строительства // За социалистическую реконструкцию городов (СОРЕГОР). – 1932. – № 2. – С. 15–17.

106. Зеленко Г., Зекцер М. Участие трудящихся в благоустройстве городов // Советское строительство. – 1935. – № 8. – С. 37–43.

107. Смирнов А. П. Боевые задачи жилищно-коммунального строительства // За социалистическую реконструкцию городов (СОРЕГОР). – 1932. – № 1. – С. 14–15.

108. Інструкція НКВС УСРР про порядок проведення самооподаткування мешканців на потреби капітального ремонту домобудівель // Житлове законодавство. – Ч. 2, 3, 4. – К.: В-во ЦВК УСРР «Радянське будівництво і право», 1935. – С. 77–78.

109. Смирнов А. П. Жилищно-коммунальному строительству – большевистские темпы! // Советское строительство. – 1932. – № 6. – С. 12–19.

110. Падежнов И. Бережно и внимательно относиться к жилищному фонду // Власть Советов. – 1938. – № 8. – С. 32–35.

111. О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах: новое в законодательстве и наркоматской практике / Советская юстиция. – 1937. – № 23. – С. 45–46.

112. Про збереження житлового фонду і покращання житлового господарства у містах: Постанови ЦВК і РНК СРСР від 17 жовтня 1937 року // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – Т.2. – С. 617–627.

113. Филатов Н. Л. За перестройку работы жактов (по материалам Академии Коммунального хозяйства) // Социалистический город. – 1934. – № 4. – С. 8–11.

114. Про комунальне господарство УСРР: Постанова Третньої сесії ВЦВК XII скликання від 20 грудня 1931 року // Зібрання Законів і Розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1931. – Ч. 38. – Арт. 291.

115. Работа Керченского городского совета // Советское строительство. – 1933. – № 11. – С. 118.

116. Сафирова Л. Симферопольский городской совет // Советское строительство. – 1937. – № 3. – С. 76–80.

117. Попов Ф. О теоретических и практических извращениях в планировке городов // За социалистическую реконструкцию городов. – 1934. – № 1. – С. 14–18.

118. Об улучшении жилищного строительства: Постановление Совета народных комиссаров СССР от 23 апреля 1934 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – Т.2. – С. 471–473.

119. Лицом к культурно-бытовым нуждам шахтера // Правда. – 1933. – 23 ноября. – С. 1.

120. Про комунальне господарство УСРР: Постанова Третьої сесії ВУЦВК XII скликання від 20 грудня 1931 року // Зібрання Законів і Розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1931. – Ч. 38. – Арт. 291.

121. Про виконання постанови III сесії ВУЦВК XII скликання про комунальне господарство УСРР: Постанова Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету на доповідь Наркомгоспу УСРР від 20 квітня 1933 року // Радянська Україна. – 1933. – № 4. – С. 53–56.

122. Про виконання постанови III сесії ВУЦВК XII скликання про комунальне господарство УСРР: Постанова Президії Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету на доповідь Наркомгоспу УСРР від 20 квітня 1933 року // Радянська Україна. – 1933. – № 4. – С. 53–56.

123. Про заходи до збереження денационалізованого житлового фонду: Постанова ВЦВК та РНК УСРР від 4 травня 1933 року // Зібрання Законів і Розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1933. – Ч. 29. – Арт. 375.

124. Соревнование городов – на высшую ступень // Власть Советов. – 1934. – № 3. – С. 26.

125. Голубовский М. Секции и комиссии советов (в порядке обсуждения) // Советское строительство. – 1937. – С. 47–54.

126. Конкурс – соревнование советов // Известия. – 1934. – 25 августа. – С. 1.

127. Петрович Я. Социалистическое соревнование городов // За социалистическую реконструкцию городов. – 1934. – № 16. – С. 9–13.

128. Волотова М. Активные помощники Советов // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 1. – С. 87–88.

129. Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства (1921–1936 гг.). – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. – 412 с.
130. Большеви́стская забота о рабочем жилище! // Правда. – 1933. – 31 октября. – С. 1.
131. Ярославль – Головка. Соревнование на лучшее обслуживание рабочих (Передано по телеграфу) // Правда. – 1933. – 21 октября. – С. 1.
132. Черный Ю. Борьба за культурный поселок – борьба за освоение механизмов // Известия. – 1933. – 17 августа. – С. 3.
133. Фурер В. Договор одиннадцати городов // Известия. – 1934. – 14 октября. – С. 3.
134. Зайцев П. О конкурсах – соревнованиях советов. // Советское строительство. – 1935. – № 5. – С. 74–80.
135. К конкурсу советов по благоустройству // Советское строительство. – 1935. – № 8. – С. 99–103.
136. Мураховський. Зліт комунальних секцій рад Донбасу в Горлівці // Радянська Україна. – 1933. – № 12. – С. 46–48.
137. Сегодня в Горловке открывается конференция 11 городов // Правда. – 1934. – 10 октября.
138. Валиевский Н. Уличные комитеты в борьбе за благоустройство // Социалистический город. – 1935. – № 4. – С. 3–5.
139. Петухов П., Виктор В. Комитеты улиц – новая форма пролетарской демократии // Советское строительство. – 1935. – № 6. – С. 105–111.
140. С. Р. О работе уличных комитетов // Советское строительство. – 1937. – № 5. – С. 84–100.
141. Газукина П. Уличные комитеты – организаторы культуры и благоустройства // Власть Советов. – 1934. – № 21. – С. 28–30.
142. Турок С. Организовать массы на борьбу за культурную жизнь // Власть Советов. – 1934. – № 3. – С. 27–30.
143. Конференция городов в Горловке // Правда. – 1934. – 11 октября.
144. Соревнование десяти городов // Правда. – 1934. – 7 октября.
145. Валиевский Н. Конкурс – соревнование городов // Власть Советов. – 1934. – № 11–12. – С. 28–29.
146. Волков М., Боренц Б. О ходе конкурсов – соревнований советов 1935 г. по УССР // Советское строительство. – 1935. – № 11. – С. 69–78.

147. Розподіл премій по конкурсах–змаганнях рад 1934р.: Затверджено Центральною конкурсною комісією при ЦВК Союзу РСР // Радянська Україна. – 1934. – № 8. – С. 75–76.
148. Н. Н. Конкурсы советов в УССР // Власть Советов. – 1934. – № 13. – С. 24.
149. Конкурсы советов на Украине // Советское строительство. – 1934. – № 7. – С. 104.
150. Гольдштейн Н. О соревновании советов в 1935 году // Советское строительство. – 1936. – № 3. – С. 48–55.
151. Социалистическое соревнование советов // Советское строительство. – 1936. – № 4. – С. 1–4.
152. Ход конкурсов советов // Советское строительство. – 1935. – № 10. – С. 45–49.
153. Филатов Н., Гольдштейн Н. О конкурсе советов по благоустройству // Советское строительство. – 1935. – № 10. – С. 50–53.
154. П. К. О перестройке массовой работы горсоветов (в порядке обсуждения) // Власть Советов. – 1934. – № 21. – С. 31–32.
155. Левковия М. О. Організаційно – масова робота рад по благоустрою // Радянська Україна. – 1935. – № 4. – С. 15–17.
156. Бельтюков И. Благоустройству городов и сел Украины – ударные темпы // Власть Советов. – 1935. – № 13. – С. 15–16.
157. Работа комитетов улиц // Советское строительство. – 1935. – № 10. – С. 95–101.
158. Шано М. Ф. Вуличні і квартальні комітети Донецької області // Радянська Україна. – 1937. – № 3. – С. 43–45.
159. Району – благоустроенный центр // Известия. – 1934. – 25 августа. – С. 1.
160. Соревнование городов – на высшую ступень // Власть Советов. – 1934. – № 3. – С. 26.
161. Нейбах И. Больше внимания жилищно-коммунальному строительству! // Власть Советов. – 1934. – № 16. – С. 20–21.
162. Гайдуков Д. Конкурсы все еще разворачиваются медленно // Власть Советов. – 1934. – № 14. – С. 15–18.
163. Вегер З. Квартальные комиссии в борьбе за благоустройство // Власть Советов. – 1935. – № 6. – С. 27.

164. Вегер З. Квартальні комісії у боротьбі за благоустрій міста // Радянська Україна. – 1934. – № 11. – С. 59–60.

165. Аюпов А. Перемены в Керчи // Власть Советов. – 1936. – № 10. – С. 9–12.

166. О проведении конкурсов – соревнований советов в 1935 году: Постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР от 7 мая 1935 года // Власть Советов. – 1935. – № 10. – С. 9–10.

167. Про проведення конкурсів–змагань рад у 1935 році: Постанова Центрального Виконавчого Комітету УРСР від 23 червня 1935 року / / Радянська Україна. – 1935. – № 6. – С. 33–34.

168. Валевский Н. Соревнование советов по благоустройству городов // Власть Советов. – 1935. – № 11. – С. 23.

169. И. А. Депутатские группы как они есть // Советское строительство. – 1932. – № 2. – С. 144–145.

170. Мякий В. Работа депутатских групп горсоветов УССР (по материалам орготделов горсоветов и специального обследования) // Советское строительство. – 1932. – № 3. – С. 88–101.

171. Серебряний. Стан і робота радапарату Одеської області // Радянська Україна. – 1933. – № 1. – С. 61–71.

172. Баландин С. О работе депутатских групп неорганизованного населения // Власть Советов. – 1936. – № 5. – С. 29–30.

173. Устава про міські ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів УСРР: Постанова Другої сесії ВЦВК XII скликання від 1 липня 1931 року // Зібрання Законів і Розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. – 1931. – Ч. 31. – Арт. 244.

174. Про організаційну роботу рад: Постанова Центрального виконавчого комітету Союзу РСР від 27 травня 1934 року // Радянська Україна. – 1934. – № 7. – С. 25–27.

175. Медведев А. Организационная работа советов в свете решений XVIII съезда ВКП(б) // Советское строительство. – 1934. – № 6. – С. 3–11.

176. Задачи секций советов // Советское строительство. – 1934. – № 7. – С. 78–83.

177. Суходрев М. Секции городских советов по новому Положению о горсоветах // Власть Советов. – 1933. – № 12. – С. 19–20.

178. Про збереження житлового фонду і покращання житлового господарства у містах: Постанови ЦВК і РНК СРСР від 17 жовтня 1937р. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – Т.2. – С. 617–627.

179. Вайсман С. Задачи советов по сохранению жилищного фонда и улучшению жилищного хозяйства в городах // Власть Советов. – 1937. – № 21. – С. 41–44.

180. Филатов Н., Гольдштейн Н. О конкурсе советов по благоустройству // Советское строительство. – 1935. – № 10. – С. 50–53.

181. Сазонова П. Шире привлекать трудящиеся массы к управлению жилищным хозяйством // Социалистический город. – 1935. – № 7. – С. 15–17.

182. По докладам председателей уличных комитетов городов Калинин, Молотово, Мичуринска и Прокопьевска и содокладу Орготдела Президиума ВЦИК: Постановление ВЦИК РСФСР от 1 ноября 1934 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР. – 1934. – № 41. – Ст. 254.

183. Кирпичов В.Т. Замість засміченої околиці – квітучі вулиці // Радянська Україна. – 1937. – № 5. – С. 73–75.

84. К. и С. Об уличных комитетах // Власть Советов. – 1937. – № 4. – С. 20–23.

185. Валевский Н. Поход за культурный город // Социалистический город. – 1934. – № 3. – С. 5–8.

186. Брук А. Массовые организации городских советов (в порядке обсуждения) // Советское строительство. – 1937. – № 6. – С. 68–72.

187. Горохов В. Советы и санитарное благоустройство городов // Власть Советов. – 1933. – № 18. – С. 29–30.

188. Горелик, Дмитриевский, Левитан. Пути побед // Известия. – 1933. – 14 октября. – С. 3.

189. Михайлов Г. Город и городской совет // Городской совет. Сборник статей. – М.: Издательство «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. – С. 3–26.

190. Цит.по: Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства (1921–1936 гг.). – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. – С. 348–349.

191. Михайлов Г. О подрайонных и участковых депутатских группах // Городской совет. Сборник статей. – М.: Издательство «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. – С. 141–160.

192. Бельтюков И. Г. Успіхи і завдання рад у благоустрою міст радянської України // Радянська Україна. – 1935. – № 7. – С. 39–45.

193. Устюгов П. Горсоветы в борьбе за благоустройство // Советское строительство. – 1934. – № 9. – С. 59–67.

194. Фурер В. Как Горловка готовится к съезду советов // Правда. – 1934. – 8 октября.

195. Дмитриевский В. В поход за хорошую жизнь // Известия. – 1933. – 14 октября. – С. 3.

196. Бегер З. Квартальные комиссии в борьбе за благоустройство // Власть Советов. – 1935. – № 6. – С. 27.

197. Комитеты улиц г.Тулы, их организация и задачи. – Тула: Издательство Тульского горсовета РК и КД, 1934. – С. 3–4 // Цит.за: Михайлов Г. О подрайонных и участковых депутатских группах // Городской совет. Сборник статей. – М.: Издательство «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. – С. 141–160.

198. Срібний П. Д. Комунальна секція Черкаської міської ради // Радянська Україна. – 1937. – № 3. – С. 41–44.

199. Рязанов К. Уличные комитеты г.Кропоткина в борьбе за благоустройство // Власть Советов. – 1935. – № 15. – С. 25.

200. Талаласв В. Є. Робота райради серед неорганізованого населення // Радянська Україна. – 1936. – № 5. – С. 34–35.

201. Петровський Г. І. Завдання Рад на новому повороті // Радянська Україна. – 1937. – № 3. – С. 21–27.

202. М.Г. Своими руками // Власть Советов. – 1935. – № 6. – С. 22–24.

203. Полякова Е. Хороший уличный комитет // Власть Советов. – 1937. – № 16. – С. 31.

204. Писаревський В. Я. Зразковий квартал // Радянська Україна. – 1937. – № 5. – С. 71–72.

205. Говорова Ф. І. Підсумки першого року стаханівського руху у міському будівництві // Социалистический город. – 1936. – № 9. – С. 4–7.

206. Про покращання благоустрою міст, робітничих селищ, житл і побутового обслуговування населення міст УРСР: Постанова РНК УРСР

і ЦК КП(б)У від 29 березня 1941 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1941. – № 7. – Ст. 55.

207. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку в житлових будинках: Наказ Народного комісара комунального господарства УРСР від 23 червня 1938 року // Збірник законів і розпоряджень Робітничо-селянського уряду УРСР. – 1938. – № 32. – Ст. 139.

208. О втором пятилетнем плане развития народного хозяйства Союза ССР (1933–1937 гг.): Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 ноября 1934 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – Т.2. – С. 490–506.

209. Третий пятилетний план развития народного хозяйства Союза ССР (1938–1942 гг.) (Извлечение): Резолюция XVIII съезда ВКП(б) от 20 марта 1939 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1967. – Т.2. – С. 676–704.

210. День будівельника. – Київ, 1958. // Цит.за: Лісниченко Т. М. Організаційно-правові питання управління житловими фондами. – К.: Наукова думка, 1977. – С. 4.

211. Лісниченко Т. М. Правові питання колективного житлового будівництва. – К.: Видавництво Академії наук УРСР, 1961. – 96 с.

212. Про патріотичний почин громадськості Житомирської області у відбудові та підготовці шкіл до нового навчального року: Постанова Ради Міністрів УРСР і ЦК ВКП(б)У від 30 травня 1946 року № 974 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1946. – № 11–12. – Ст. 74.

213. Про озеленення міст і селищ міського типу УРСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 19 грудня 1946 року № 2109 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1946. – № 23–24. – Ст. 168.

214. Про стан підготовки парків, пляжів і місць літнього відпочинку трудящих у містах УРСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 15 травня 1947 року № 699 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1947. – № 9. – Ст. 52.

215. Про озеленення міст і сіл Української РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 27 квітня 1948 року № 679 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1948. – № 9. – Ст. 32–33.

216. О военно – хозяйственном плане на IV квартал 1941 года и на 1942 год по районам Поволжья, Урала, Западной Сибири, Казахстана и Средней Азии: Одобрен Постановлением Совета Народных Комиссаров СССР и Центральным комитетом ВКП(б) от 16 августа 1941 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1968. – Том 3. – С. 44–48.

217. О восстановлении угольных шахт Донбасса: Постановление Государственного Комитета Оборона от 22 февраля 1943 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1968. – Том 3. – С. 95–96.

218. О неотложных мерах по восстановлению хозяйства в районах, освобожденных от немецкой оккупации: Постановление Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) от 24 августа 1943 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1968. – Том 3. – С. 131–169.

219. О первоочередных мероприятиях по восстановлению угольной промышленности Донецкого бассейна: Постановление Государственного Комитета Оборона от 26 октября 1943 года (извлечение) // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1968. – Том 3. – С. 169–182.

220. Про житлові відділи (сектори) Наркоматів і відомств: Постанова РНК Союзу РСР від 21 грудня 1943 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду СРСР. – 1943. – № 1. – Ст. 18.

221. О создании индустриальной базы для массового жилищного строительства: Постановление Государственного Комитета Оборона от 26 мая 1944 года (извлечение) // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1968. – Том 3. – С. 200–205.

222. О мероприятиях по восстановлению индивидуального жилищного фонда в освобожденных районах и усилению жилищного строительства в городах и рабочих поселках СССР: Постановление Совета народных комиссаров СССР от 29 мая 1944 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1968. – Том 3. – С. 205–200.

223. О мероприятиях по восстановлению Криворожского железорудного бассейна Наркомчермета: Постановление Государственного комитета обороны от 19 сентября 1944 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1968. – Том 3. – С. 213–219.

224. Про порядок передачі державним підприємствам, установам і організаціям для відбудови будинків місцевих Рад УРСР, зруйнованих внаслідок воєнних дій: Постанова РНК УРСР від 17 січня 1945 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1945. – № 1. – Ст. 3.

225. Про впорядкування розробки зруйнованих будівель у містах УРСР: Постанова РНК УРСР від 12 лютого 1945 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1945. – № 2. – Ст. 16.

226. О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946 – 1950 годы: Закон СССР от 18 марта 1946 года // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – М.: Издательство политической литературы, 1968. – Том 3. – С. 246–320.

227. Про впорядкування користування державними будівлями житлового і нежитлового фонду і земельними ділянками, що обслуговують їх: Постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 10 листопада 1944 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР за 1944 рік. – Ст. 6.

228. Про тимчасову норму житлової площі в містах Одесі і Миколаєві: Постанова РНК УРСР від 17 вересня 1945 року // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1945. – № 13–14. – Ст. 104.

229. Про тимчасову норму житлової площі в місті Львові: Постанова РНК УРСР від 31 грудня 1945 року № 2102 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1946. – № 1. – Ст. 6.

230. Про тимчасову норму житлової площі в містах Станиславі та Коломиї: Постанова РНК УРСР від 24 квітня 1946 року № 690 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1946. – № 8–9. – Ст. 57.

231. Про тимчасову норму житлової площі в місті Луцьку: Постанова РНК УРСР від 29 березня 1947 року № 393 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1947. – № 7. – Ст. 33.

232. Про ремонт житлових будинків у містах Києві й Дніпропетровську та про заходи до капітального ремонту і збереження житлового

фонду місцевих Рад у містах Української РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 28 січня 1948 року № 157 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1948. – № 3. – Ст. 5.

233. О развитии жилищного строительства в СССР: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 года // КПСС о работе советов. Сборник документов. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1959. – С. 492–512.

234. Положение о комиссии содействия сохранению жилищного фонда и улучшению жилищного хозяйства местных Советов депутатов трудящихся при домоуправлениях в городах и населенных пунктах городского типа УССР. Утверждено постановлением Совета Министров УССР от 26 февраля 1949 года № 432 // Собрание постановлений Совета Министров УССР. – 1949. – № 4. – Ст. 11.

235. Примерное положение о комиссии содействия по восстановлению и эксплуатации жилищ в городах и рабочих поселках РСФСР: утверждено Коллегией Министерства коммунального хозяйства РСФСР 6 июня 1946 года // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. – С. 5–8.

236. Лужин А. В. Городские Советы депутатов трудящихся. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1954. – 268 с.

237. Жилищное законодательство СССР и УССР. – Киев: Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре УССР, 1957. – 240 с.

238. Демиденко Н. О гласности в работе Совета // Советы депутатов трудящихся. – 1957. – № 1. – С. 58–60.

239. Соревнование городов // Советы депутатов трудящихся. – 1958. – № 4. – С. 43–44.

240. Положение об общественной комиссии содействия при домоуправлении (участке жилищно – эксплуатационной конторы): утверждено решением исполкома Московского городского Совета депутатов трудящихся от 8 июля 1958 года № 39/32 // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. – С. 12–18.

241. Положение об уличных комитетах в городах, рабочих и дачных поселках Московской области. Утверждено решением исполкома Московского областного Совета депутатов трудящихся от 18 августа 1955 года № 705 // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. – С. 12–18.

242. Положение об уличных комитетах в городах, рабочих поселках и сельских населенных пунктах Московской области: утверждено решением исполнительного комитета Московского областного Совета депутатов трудящихся от 4 июня 1960 года № 706 // Антипин Г. А., Михалкевич В. Н. Уличные комитеты в городе и на селе. – М.: Московский рабочий, 1960. – С. 32–37.

243. Положение об уличных комитетах города Сталинграда: утверждено решением исполкома Сталинградского городского Совета депутатов трудящихся от 18 июля 1956 года № 14/388 // Участие общественности в работе местных советов (Сборник документов). – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1960. – С. 34–38.

244. Уличные комитеты // Советы депутатов трудящихся. – 1957. – № 3. – С. 40–42.

245. Валюзин А. Уличные комитеты // Советы депутатов трудящихся. – 1958. – № 5. – С. 98–100.

246. Мутихина Н. Актив местных советов. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. – 48 с.

247. Про заходи по усуненню надмірностей в будівництві огорож і парканів: Постанова Ради Міністрів від 11 лютого 1958 року № 120 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1958. – № 2. – Ст. 26.

248. Про відрахування на культурно-масову роботу в домоуправліннях будинків місцевих Рад депутатів трудящих, раднаргоспів, міністерств і відомств Української РСР: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 26 липня 1958 року № 959 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1958. – № 8. – Ст. 151.

249. Васильев В., Тихомиров Ю. Привлечение масс к работе советского аппарата // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 6. – С. 27–39.

250. Зленко А. На новую ступень! // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 10. – С. 55–58.

251. Строительство жилищ в Харькове // Советы депутатов трудящихся. – 1958. – № 10. – С. 70–74.

252. Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами: Постановление ЦК КПСС от 22 января 1957 года // КПСС о работе советов. Сборник документов. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1959. – С. 472–482.

253. Положение об общественном домовом комитете в государственном жилищном фонде БССР: утверждено начальником Главного управления коммунального хозяйства при Совете Министров БССР и постановлением Президиума Белорусского Республиканского Совета профсоюзов 18 декабря 1959 года // Зерняк А., Чигир В., Фалович С. Общественные домовые комитеты (опыт работы). – Минск: б/и, 1963. – С. 27–32.

254. Положение об общественном домовом комитете в государственном жилищном фонде Узбекской ССР: утверждено постановлением Совета Министров Узбекской ССР и Узбекского Республиканского Совета Профессиональных Союзов от 4 февраля 1960 года // Справочник активиста – общественника (Сборник уставов и положений об общественных самодеятельных организациях трудящихся). Составитель К. Камилов. – Ташкент: Государственное издательство Узбекской ССР, 1963. – С. 194–201.

255. Положение об общественном домовом комитете в государственном жилищном фонде БССР: утверждено начальником Главного управления коммунального хозяйства при Совете Министров БССР и постановлением Президиума Белорусского Республиканского Совета профсоюзов 18 декабря 1959 года // Зерняк А., Чигир В., Фалович С. Общественные домовые комитеты (опыт работы). – Минск: б/и, 1963. – С. 27–32.

256. Об образовании общественных домовых комитетов в государственном жилищном фонде УССР: Постановление Совета Министров УССР от 22 марта 1960 года № 400 // Собрание постановлений и распоряжений правительства Украинской ССР. – 1960. – № 3. – Ст. 35.

257. Положение об общественном домовом комитете в государственном жилищном фонде Украинской ССР: утверждено Госпланом

Совета Министров УССР и Президиумом Украинского Совета профессиональных союзов 20 апреля 1960 года // Жилищное и жилищно-строительное законодательство. Под редакцией профессора, д.ю.н. С. Н.Ландкофа. – К.: Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре УССР, 1964. – С. 40–44.

258. Положение о домоуправлении местных Советов депутатов трудящихся Украинской ССР: утверждено Министерством коммунального хозяйства УССР 28 января 1952 года // Жилищное законодательство СССР и УССР. – Киев: Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре УССР, 1957. – С. 17–22.

259. Прскопченко И. П. Общественные организации в жилищном хозяйстве. – М.: Издательство литературы по строительству, 1966. – 168 с.

260. Притыцкий С. Школа общественного самоуправления // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 10. – С. 19–23.

261. Сафаров Р. А. Районные Советы депутатов трудящихся в городах – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1961. – 175 с.

262. Сафаров Р. Полномочия самостоятельных организаций // Советы депутатов трудящихся. – 1964. – № 6. – С. 68–73.

263. Карапетян А., Разин В. Советы общенародного государства. – М.: Издательство политической литературы, 1964. – 166 с.

264. Дмитриев Н. Г. В помощь домовым комитетам. – М.: Издательство Министерства коммунального хозяйства РСФСР, 1963. – 80 с.

265. Фоменко И. П. Моя улица, мой дом. – М.: Издательство литературы по строительству, 1964. – 44 с.

266. Постников М. А. Дом, в котором ты живешь. – М.: Московский рабочий, 1977. – 104 с.

267. Про заходи по поліпшенню експлуатації житлового фонду і об'єктів комунального господарства: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 5 листопада 1967 року № 731 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1967. – № 11. – Ст. 155.

268. Басин Ю. Г. Некоторые вопросы развития советского жилищного права в период строительства коммунизма // Советское государство и право. – 1962. – № 10. – С. 111–116.

269. Краснощекова А. Домовой комитет за работой // Общественные начала в работе местных Советов. – Калуга: Калужское книжное издательство, 1962. – С. 63–67.

270. Квартальные комитеты наводят порядок на улицах // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 2. – С. 63–64.

271. Черничкин С. Опора на самостоятельные организации // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 4. – С. 55–57.

272. Коновалов М. Депутаты в гуще жизни // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 1. – С. 34–38.

273. Кобляковский А. Общественность и управление городскими делами // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 5. – С. 25–31.

274. Советы и самостоятельные организации населения // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 7. – С. 3–7.

275. Алексеенко Н. Всюду глаз и воздействие активистов // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 5. – С. 37–41.

276. Амелькин В. Депутат и самостоятельные организации населения // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 11. – С. 91–93.

277. Тарасов А. Ялта: всегда в курсе дела // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 10. – С. 45.

278. В районных Советах Москвы // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 1. – С. 79.

279. Христофоров Н. Д. Школа народного самоуправления. – Ленинград: Лениздат, 1963. – 72 с.

280. Местные Советы и общественность // Советы депутатов трудящихся. – 1962. – № 2. – С. 104.

281. Про стан і заходи по дальшому поліпшенню використання та збереження житлового фонду в Українській РСР: Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 липня 1953 року // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1963. – № 30. – Ст. 462.

282. Морев А. А. В дружной семье. – Донецк: Донецкое книжное издательство, 1962. – 28 с.

283. Лукьянов А. И., Лазарев Б. М. Советское государство и общественные организации. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. – 323 с.

284. Участие общественности в работе местных советов. – Владимир: Владимирское книжное издательство, 1962. – 52 с.
285. Камилов К. К. Советы и общественные организации масс. – Ташкент: Государственное издательство Узбекской ССР, 1963. – 48 с.
286. Камилов К. К. Участие народных масс в управлении Советским государством. – Ташкент: Издательство «Наука» Узбекской ССР, 1965. – 198 с.
287. Козлов Ю. М. Самодеятельные организации населения. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962. – 121 с.
288. Ямпольская Ц. А. Общественные организации и развитие социалистической государственности. – М.: Издательство «Юридическая литература», 1965. – 200 с.
289. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. – М.: Издательство «Наука», 1972. – 216 с.
290. Ради в містах і органи громадської самодіяльності. – К.: Видавництво «Наукова думка», 1974. – 111 с.
291. Бутко И. Ф., Корниенко Н. И. Местные Советы и общественные комитеты // Советское государство и право. – 1976. – № 11. – С. 111–116.
292. Общественные советы микрорайонов. Опыт, инициатива, поиски. – Донецк: Издательство «Донбасс», 1971. – 80 с.
293. Положення про вуличні комітети у місті Вінниці: затверджено рішенням виконавчого комітету Вінницької міської Ради депутатів трудящих від 19 червня 1969 року № 436 // Цит.за: Ради в містах і органи громадської самодіяльності. – К.: Видавництво «Наукова думка», 1974. – С. 43.
294. Ильин П. Есть в квартале комитет // Общественные советы микрорайонов. Опыт, инициатива, поиски. – Донецк: Издательство «Донбасс», 1971. – С. 33–39.
295. Васильев В. Неразумное применение разумного принципа // Советы депутатов трудящихся. – 1964. – № 5. – С. 70–73.
296. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
297. Ямпольская Ц. А. Органы общественной самодеятельности среди других форм общественной активности граждан (задачи исследо-

вания и подход к их решению) // Общественные организации и органы общественной самодеятельности в СССР. – М.: Ин-т государства и права АН СССР, 1985. – С. 57–76.

298. Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении. – М.: Издательство Московского университета, 1962. – 275 с.

299. Фоменко Н. П., Сталева Т. В. Город меняет облик. – М.: Издательство литературы по строительству, 1965. – 72 с.

300. Полубинский В. Советы и общественность // Советы депутатов трудящихся. – 1964. – № 9. – С. 90–91.

301. Бездушный Н. Исполком направляет силы общественников / / Советы депутатов трудящихся. – 1964. – № 10. – С. 70–76.

302. Про заходи по скороченню витрат на утримання жилого фонду місцевих Рад депутатів трудящих: Постанова Ради Міністрів УРСР від 28 липня 1962 року № 849 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української РСР – 1962. – № 7. – Ст. 101.

303. Про умови соціалістичного змагання областей і районів за підвищення продуктивності худоби і птиці, збільшення виробництва і заготівель м'яса, молока та інших продуктів тваринництва: Постанова ЦК КП України і Ради Міністрів УРСР від 3 квітня 1968 року № 157 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1968. – № 4. – Ст. 47.

304. Про внесення змін до Умов соціалістичного змагання областей і районів Української РСР за одержання високих урожаїв і перевиконання планів продажу державі продукції льону і конопель: Постанова Ради Міністрів УРСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок від 1 вересня 1965 року № 841 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1968. – № 4. – Ст. 49.

305. Про соціалістичне змагання колективів підприємств, будівельних і монтажних організацій за дострокове виконання завдань по розвитку промисловості мінеральних добрив: Постанова Ради Міністрів УРСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок від 15 жовтня 1968 року № 533 // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1968. – № 10. – Ст. 129.

306. Заходи по підвищенню відповідальності за збереження і утримання у справному стані житлового фонду, будівель і споруд: Додаток № 2 до Постанови Ради Міністрів УРСР від 26 липня 1963 року № 856 «Про заходи по поліпшенню обслуговування населення підприємствами житлово - комунального господарства Української РСР» // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української СРСР – 1963. – № 7. – Ст. 58.

307. Заходи по поліпшенню благоустрою, озеленення і зовнішнього оформлення міст і селищ Української РСР: Додаток до постанови Центрального Комітету КПУ України і Ради Міністрів Української РСР від 13 березня 1964 року № 270 «Про заходи по поліпшенню благоустрою, озеленення і зовнішнього оформлення міст і селищ УРСР» // Збірник постанов і розпоряджень уряду Української СРСР – 1964. – № 3. – Ст. 32.

308. Городская среда. Технология развития: настольная книга / В. Л. Глазычев, М. М. Егоров, Т. В. Ильина и др. – М.: Издательство Ладья, 1995. – 240 с.

309. Умови республіканського соціалістичного змагання міст Української РСР за краще проведення робіт по благоустрою: затверджені Постановою Ради Міністрів УРСР і Радою Професійних Спілок від 28 липня 1964 року № 765 «Про умови республіканського соціалістичного змагання міст Української РСР за краще проведення робіт по благоустрою» // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1964. – № 7. – Ст. 90.

310. Про умови республіканського соціалістичного змагання міст Української РСР за краще проведення робіт по благоустрою: Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української Республіканської Ради Професійних Спілок від 4 квітня 1969 року № 225 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1969. – № 4. – Ст. 44.

311. О мерах по улучшению эксплуатации жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства: Постановление Совета Министров СССР от 26 августа 1967 года № 807 // Собрание постановлений Правительства СССР. – 1967. – № 22. – Ст. 156.

312. Про заходи по поліпшенню експлуатації житлового фонду і об'єктів комунального господарства: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 5 листопада 1967 року № 731 // Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР. – 1967. – № 11. – Ст. 155.

313. Об усилении роли домовых комитетов в управлении государственным жилищным фондом: Постановление Совета Министров УССР и Украинского Республиканского Совета Профессиональных Союзов от 12 ноября 1958 года № 572 // Собрание постановлений и распоряжений Правительства УССР. – 1968. – № 11. – Ст. 151.

314. Положение о домовом комитете в государственном жилищном фонде: Утверждено Постановлением Совета Министров УССР и Украинского Республиканского Совета Профессиональных Союзов от 12 ноября 1958 года № 572 // Собрание постановлений и распоряжений Правительства УССР. – 1968. – № 11. – Ст. 151.

315. Бобровников Н.И. Развитие советской демократии и новые формы участия трудящихся в работе Советов // Советское государство и право. – 1960. – № 10. – С. 41 – 51.

316. Московский дом. Стань примером для страны // Правда. – 1974. – 7 декабря.

317. Габричидзе Б.Н. О формах руководства местных Советов самодеятельными организациями трудящихся // Советское государство и право. – 1962. – № 11. – С. 126 – 130.

318. Чесноков Д.И. От государственности к общественному самоуправлению. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1960. – 48 с.

319. Банных М.П. Участие общественности в деятельности исполкома местных Советов. – М.: Юридическая литература, 1972. – 152 с.

320. Камилов К. К., Климовицкий Ю.В. и др. Повышение роли Советов и совершенствование их взаимодействия с общественными организациями. – Ташкент: Издательство «Фан», 1978. – 204 с.

321. Ямпольская Ц. А. Важная форма связей с массами // Советы народных депутатов. – 1984. – № 7. – С. 14–20.

322. Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР: затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1975 року № 297 – IX // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1975. – № 44. – Ст. 79.

323. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 07 жовтня 1977 року. – К.:Наукова думка, 1977. – 46 с.

324. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 11 липня 1978 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268.

325. Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР: затверджено Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 7 січня 1981 року «Про внесення змін і доповнень до Положення про громадські селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети в Українській РСР» / / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 3. – Ст. 36.

326. Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности / Под ред. Г.В. Барабашева. – М.: Юрид. лит., 1983. – 256 с.

327. Барабашев Г.В. Главное звено самоуправления // Советы народных депутатов. – 1986. – № 1. – С. 9–17.

328. Житловий кодекс УРСР від 30 червня 1983 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1983. – № 28 (додаток). – Ст. 573.

329. Про деякі питання, що виникли в практиці застосування судами Житлового кодексу України: Постанова Пленуму Верховного Суду УРСР № 2 від 12 квітня 1985 року // Глобальна мережа Інтернет. – www.rada.gov.ua.

330. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 7 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

331. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон УРСР від 26 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

332. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.

333. Про власність: Закон України від 7 лютого 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – С. 249.

334. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 року // Голос України. – 1991. – 26 липня.

335. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: затверджене Постановою Верховної Ради України від 17

грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – N 6. – Ст. 30.

336. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

337. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3–4 марта 2007 года / Под редакцией В.И.Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 87.

338. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3–4 марта 2007 года / Под редакцией В.И.Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 88.

339. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – N 24. – Ст. 170.

340. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» / / Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3–4 марта 2007 года / Под редакцией В.И.Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 89.

341. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3–4 марта 2007 года / Под редакцией В.И.Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 90–94.

342. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року // Урядовий кур'єр. – 2002. – 02 серпня.
343. Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 03 грудня 1997 року // Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України за 1997 р. – К.:Юрінком, 1998. – С. 125–132.
344. Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. – 1998. – № 5. – С. 21 – 24.
345. Кашо В. С. Законодательство об органах территориального общественного самоуправления: состояние и перспективы развития // Правоведение. – 1991. – № 5. – С. 77 – 81.
346. Кашо В. Формула партнерства // Народный депутат. – 1991. – № 18. – С. 48–51.
347. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3–4 марта 2007 года / Под редакцией В.И.Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 95–96.
348. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» // Сборник материалов Второй всеукраинской научно – практической конференции по вопросам самоорганизации населения «Развитие органов самоорганизации населения в Украине: проблемы теории и практики». Одесса, 3–4 марта 2007 года / Под редакцией В.И.Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. – Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. – С. 97 – 115.
349. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. – Одеса: ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
350. Батанов О.В. Органи самоорганізації населення. Як вони ба-чаться в Києві // Віче. – 2002. – № 10. – С. 5–12.

351. Прієшкіна О.В. Місцева демократія в Україні: інститути та організаційно-правові форми реалізації: Монографія. – Одеса: Фенікс, 2005. – 248 с.
352. Прієшкіна О.В. Роль та значення органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць. – Вип. 10 – 11. – С. 637 – 642.
353. Прієшкіна О.В. До питання про нормативне закріплення конституційно – правового статусу органів самоорганізації населення в Україні // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 73–78.
354. Шомина Е. С. Контрасты американского города: (Социально – географические аспекты урбанизации) / Авт.предисл.О.Н.Яницкий. – М.: Мысль, 1986. – 221 с.
355. Кокарев И. Соседские сообщества: путь к будущему России. – М.: Прометей, 2001. – 248 с.
356. Кокарев И. Как я строил гражданское общество. – М.: Такер ТМ, 2004. – 456 с.
357. Крижанівський А.Ф. Громадянське суспільство і правопорядок // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2000. – № 2. – С. 9–17.
358. Токвиль А. Демократия в Америке: Пер.с франц./ Предисл. Г.Д.Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
359. Шлихтер А. А. Некоммерческие организации и добровольческий труд в США // Труд за рубежом. – 2000. – № 4. – С. 39 – 54.
360. Азаров В. Взросление нации. – Одесса: ВИКТОРИЯ, 2001. – 160 с.
361. Лісниченко Т. М. Кооперативне житлове будівництво – К.: Видавництво «Будівельник», 1969. – 158 с.
362. Енгельс Ф. Становище робітничого класу в Англії // Маркс К. І Енгельс Ф. Твори. – К.: Державне видавництво політичної літератури УРСР, 1958. – Т.2. – С. 221–494.
363. Private Action, Public Benefit: A Review of Charities and the Wider Not – For Profit Sector: Cabinet Office, 2002. Цит.за: Village Halls and Community Centres: Charity Commission for England and Wales, RS9 // Глобальна мережа Інтернет. – <http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rs9text.pdf>. – Р.1.

364. Village Halls and Community Centres: Charity Commission for England and Wales, RS9 // Глобална мрежа Интернет. – <http://www.charitycommission.gov.uk/Library/publications/pdfs/rs9text.pdf>. – P.2.
365. Tudor O.D. Tudor on charities (Charities) / 9th ed. by J. Warburton assisted by D. Morris. – London: Sweet & Maxwell, 2003. – 655p.
366. Picarda H. The law relating to receivers, managers and administrators / 3rd ed. – London: Butterworths, 2000. – 663p.
367. Penner J. E. The Law of trusts / 5th ed. – Oxford: Oxford University Press, 2006. – 478 p.
368. Phillips A., Smith K. Charitable Status. A practical handbook. – London: Inter – Action Inprint, 1980. – 83p.
369. Co – operatives and Community Benefit Societies Act 2003 // Глобална мрежа Интернет. – <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030015.htm>.
370. Charity law and voluntary organisations: report of an independent committee of inquiry set up by the National Council of Social Service, under the chairmanship of Lord Goodman, to examine the effect of charity law and practice on voluntary organisations. – London: Bedford Square Press, 1976. – 150p.
371. Gardner S. An introduction to the law of trusts / 2nd ed. – Oxford: Oxford University Press, 2003. – 296 p.
372. Hayton D.J., Mitchell C. Commentary and cases on the law of trusts and equitable remedies / 12th ed. – London: Sweet & Maxwell, 2005. – 985 p.
373. Principles of European Trust Law // Hayton D.J. The law of trusts / 4th ed. – London: Sweet & Maxwell, 2003. – P.203–207.
374. Hayton D.J. The law of trusts / 4th ed. – London: Sweet & Maxwell, 2003. – 215p.
375. Lessons for the Trustees. Lesson #2 // Глобална мрежа Интернет. – <http://savo-elearning.org/lessons.php>.
376. Stars One and All // Southwark News. – 2006. – November. – #2. – P.21.
377. Celebrating Southwark's Top Volunteers // Southwark News. – 2006. – November. – #2. – P.19.
378. Watching You, Watching Me // The Londonpaper. – 2007. – March, 7. – P.35.

379. Папанова В.А. Самоорганізація населення як різновид місцевого самоврядування // Вісник Запорізького державного університету. – 2003. – № 1. – С. 52–55.

380. Повноваження – різні, відповідальність – спільна // Місцеве самоврядування. – 1998. – № 3–4. – С. 9–16.

381. Hammack D.C., Young D.R. Perspectives on Nonprofits in the Marketplace // Nonprofit organizations in a market economy: understanding new roles, Issues, and Trends / eds.Hammack D.S., Young D.R.; foreword by Levy R. – San Francisco: Jossey – Bass Publishers, 1993. – P.1–19.

382. Whelan R. The corrosion of charity: from moral renewal to contract culture. – London: Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, 1996. – 116p.

383. Morris D. Paying the Piper: The «Contract Culture» as Dependency Culture for Charities? // The voluntary sector, the state and the law / edited by A.Dunn. – Oxford: Hart Publishing, 2000. – P.123–141.

384. Policy Statement on Charities and Public Service Delivery (June 2005). The Charity Commission for England and Wales // Глобальна мережа Інтернет. – <http://www.charitycommission.gov.uk/supportingcharities/polstat.asp>.

385. 6 P. The new politics of welfare contracting // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P.181–192.

386. Smith S.R., Lipsky M. Nonprofits for hire: the welfare state in the age of contracting. – Cambridge MA.: Harvard University Press, 1993. – 292 p.

387. 6 P., Kendall J. Introduction // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P.1–15.

388. Osborne S.P., Waterston P. Defining contracting // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P.17–25.

389. James E. Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective // The Study of the Nonprofit Enterprise: Theories and Approaches / edited by H.K.Anheier and A.Ben – Ner. – New York: Kluwer Academic / Plenum Publishers, 2003. – P.21 – 29.

390. Smith S.R. Contracting and the changing politics of need in the USA// The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P.79 – 98.
391. Steinberg R. Competition in contracted markets // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P.161–179.
392. Russell L., Scott D. Very active citizens?: the impact of contracts on volunteers. – Manchester: University of Manchester Press, Department of Social Policy, 1997. – 73p.
393. Smith J.D. Expansion or withdrawal? The implications of contracting for volunteering // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P.60–73.
394. Dunn A. Introduction // The voluntary sector, the state and the law / edited by Dunn A. – Oxford: Hart Publishing, 2000. – P.2–5.
395. Batsleer J., Paton R. Managing Voluntary Organisations in the Contract Culture: Continuity or Change? // The contract culture in public services: studies from Britain, Europe and the USA / edited by 6 P., Kendall J. – Aldershot: Arena, 1997. – P.47–56.

Наукове видання

Мішина Наталя Вікторівна
кандидат юридичних наук

ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ: МИНУЛЕ, СУЧАСНЕ, ПЕРСПЕКТИВИ

Монографія

Відповідальний за випуск *О. І. Чебан*
Технічний редактор *О. В. Патик*

Підписано до друку 18.08.2008.
Формат 60х84/16. Папір друкарський.
Гарнітура «Таймс». Друк цифровий. Обл.-вид. арк. 10,1.
Тираж 300 прим. Зам. № 51/08.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво ДК №1434
від 17 липня 2003 р.
65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (0482) 63-26-65, 68-14-62
www.oridu.odessa.ua